

*dr hab. Marta Danecka*¹

Instytut Studiów Politycznych
Zakład Przemian Społecznych i Gospodarczych
Polska Akademia Nauk

Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu²

WPROWADZENIE

U progu XXI wieku rozpoczęto w Polsce proces zmian w obszarze polityki społecznej. Jego głównym nurtem stało się tzw. włączanie społeczne. Po pierwsze polega ono na aktywizowaniu i motywowaniu do działania osób objętych wsparciem, po drugie – na deinstytucjonalizacji, czyli wzroście kompetencji sektora samorządowego i pozarządowego oraz prywatnego w świadczeniu usług z obszaru zabezpieczenia społecznego.

W artykule przedstawiam wyniki badania, którego celem była między innymi weryfikacja działania i efektywności nowych rozwiązań w ramach tzw. aktywnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu³. Konieczność podjęcia tematu wynikała z analiz danych zastanych, których wyniki wskazywały, że system nie działa poprawnie, efekty są krótkotrwałe i *de facto* nie przyczyniają się do ograniczania wykluczenia społecznego.

POMOC SPOŁECZNA I WYKLUCZENIE Z RYNKU PRACY

Nadrzędnym celem współczesnego państwa demokratycznego powinno być dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, warunków godnego życia,

¹ Adres korespondencyjny: Instytut Studiów Politycznych, Zakład Przemian Społecznych i Gospodarczych, Polska Akademia Nauk, ul. Polna 18/20, 00-625 Warszawa, e-mail: mdanecka@isppan.waw.pl.

² W artykule wykorzystałam wyniki badań publikowanych w książce: M. Danecka, *Partycypacja wykluczonych. Wyzwanie dla polityki społecznej*, ISP PAN i Oficyna Naukowa, Warszawa 2014.

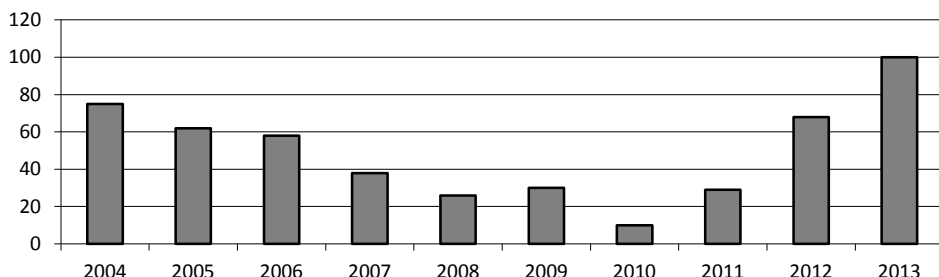
³ Projekt badawczy zatytułowany *Rola zatrudnienia socjalnego w walce z wykluczeniem społecznym zrealizowany w ISPPAN w roku 2011*. Badaniem objęto ok. 1000 klientów pomocy społecznej uczestniczących w zajęciach organizowanych przez centra integracji społecznej na terenach o wysokim strukturalnym bezrobociu – dobór celowy.

a także niwelowanie nierówności społecznych. Wybór metod i narzędzi zależy od tego, który model państwa opiekuńczego jest realizowany w danym społeczeństwie. Współczesne uwarunkowania rozwojowe i dynamika przemian społecznych powodują, że aby było ono sprawne, musi być korygowane i dostosowane do aktualnych potrzeb. W sferze pomocy społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu problem jest szczególnie trudny, gdyż dotyczy osób w wyjątkowo trudnych warunkach życiowych. Często są to ludzie całkowicie bezradni, bierni, wymagający opieki, wsparcia, ale chętni do podjęcia działania i potrzebujący wskazania dróg wyjścia z kryzysu. Tę kwestię porusza tzw. polityka aktywizacji, której ideą przewodnią jest zabezpieczenie poprzez motywowanie do działania, wspieranie aktywności, zaangażowania i indywidualnej odpowiedzialności.

W okresie transformacji ustrojowej, w odpowiedzi na społeczne potrzeby i oczekiwania stosowano rozwiązania z zakresu pomocy społecznej o charakterze ochronnym i ratowniczym, głównie w formie transferów socjalnych. Pomoc społeczna była podstawą egzystencji dla tych najsłabszych, którzy nie radzili sobie w nowej rzeczywistości i potrzebowali wsparcia. Z czasem okazało się, że niezbędne są zmiany, ponieważ stosowane metody obok zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych, dały grunt do powstawania zjawisk patologicznych i dziedziczenia negatywnych wzorców. Zrodziła się koncepcja, w wyniku której osoby nieuczestniczące w rynku pracy, szczególnie długotrwale bezrobotne, zostały uprawnione do korzystania z pomocy społecznej. Wiele z nich wpadło jednocześnie w pułapkę i stało się ofiarami zabezpieczenia społecznego, ponieważ długotrwale korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej usypia aktywność, co może skutkować pogłębianiem nierówności społecznych. Stąd moje przekonanie, że wsparcie powinno przede wszystkim opierać się na szukaniu metod wychodzenia z kręgów pomocy społecznej wszystkich osób, które posiadają potencjalne możliwości życiowego usamodzielniania się.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że podejmowane próby aktywizowania zawodowego klientów pomocy społecznej⁴ w ramach jej możliwości są niezwykle ubogie i niepopularne [Puhani, 2002; Frieske, 2004; Golinowska i in., 2007]. Dla przykładu, wykres 1 pokazuje dane na temat liczby osób – klientów pomocy społecznej, którym udzielono wsparcia („w naturze”, „zasiłki”, „pożyczka”) na ekonomiczne usamodzielnienie się.

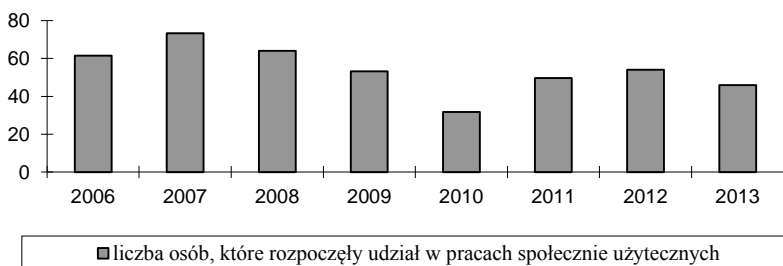
⁴ Na marginesie należy wskazać, że istnieje forma kontraktu socjalnego – umowy podpisywanej między klientem a pracownikiem socjalnym ośrodka pomocy społecznej, (ok. 120 tys. objętych osób w 2013 roku). Treścią takiej umowy może być kwestia podejmowania zatrudnienia, poszukiwania pracy, lecz brak szczegółowych danych na ten temat uniemożliwia opis tego wskaźnika.



Wykres 1. Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się (liczba osób)

Źródło: dane ze sprawozdań MPiPS za lata 2004–2013.

W całym kraju rocznie przyznawana jest pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się zaledwie kilkudziesięciu osobom! Mimo że od kilku lat liczba osób nieco wzrasta, a w roku 2013 grupa liczyła 100 osób, to nie pozwala to przypuszczać, że nastąpi znaczący wzrost popularności tej formy wsparcia. Inny przykład próby uaktywnienia zawodowego osób objętych pomocą społeczną to prace społecznie użyteczne, które do katalogu jej działań wprowadzono w 2005 roku jako remedium na bezrobocie, biedę i wykluczenie (wykres 2).



Wykres 2. Liczba (w tys.) klientów ośrodków pomocy społecznej uczestniczących w pracach społecznie użytecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS za lata 2006–2013 [w:] *[Efektywność..., 2014]*.

Podobnie jak w przypadku świadczeń na usamodzielnienie się, oferowanie prac społecznie użytecznych w ramach prowadzenia aktywizującej pomocy, jest marginalne. Spośród prawie 2 milionów klientów pomocy społecznej zaledwie kilkadziesiąt tysięcy osób korzysta z takiego rozwiązania. Jedynie 19% w tej grupie uzyskuje ponowne zatrudnienie [*Efektywność..., 2014, s. 7*]. Przyczyn tego stanu rzeczy należałoby szukać poprzez gruntowne zbadanie uwarunkowań możliwości świadczenia tego typu pomocy oraz preferencji klientów.

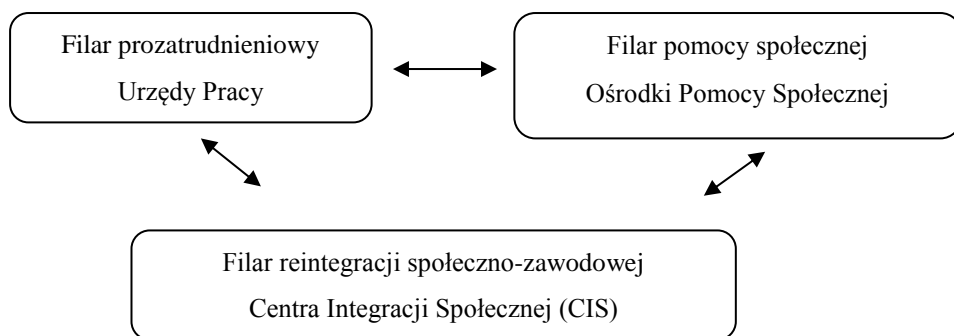
Reasumując, w obszarze tradycyjnej pomocy społecznej nie znajdziemy szerszego pola do działań aktywizujących – jej tradycyjna funkcja osłonowo-ratownicza jest podstawową rolą zabezpieczającą w trudnej sytuacji życiowej.

TRZY FILARY – KU AKTYWIZACJI

Zasygnalizowane wyżej problemy okresu zmian systemowych trafiły, wraz z przystąpieniem Polski do UE w 2004 roku, na podatny grunt dla modernizacji pomocy społecznej. Poza zmianami legislacyjnymi nastąpiło otwarcie dostępu do Europejskiego Funduszu Społecznego, którego środki miały kolosalny wpływ na rozwój metod i poprawę jakości pomocy społecznej.

Pomoc społeczna uległa przekształceniu, zgodnie z założeniami strategicznymi, z jednofilarowego monolitu osłonowo-opiekuńczego związanego z zabezpieczeniem egzystencji w strukturę bardziej złożoną. Wytyczne co do kierunków polityk społecznych w ramach unijnego modelu rozwoju [Anioł, 2010; Marlier i in., 2007] sprawiły, że w pomocy społecznej zaczęto wykorzystywać ideę ekonomii społecznej czyli zaangażowanie organizacji społecznych i przedsiębiorstw w działalność mającą na celu wspieranie osób wykluczonych. Wykorzystuje ona potencjał społeczny, ekonomiczny i elastyczność w działaniu charakterystyczny dla trzeciego sektora, ale działając w powiązaniu z jednostkami samorządowymi daje poczucie bezpieczeństwa. Są to instytucje łączące tradycyjne formy pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe (w tym także wyznaniowe) oraz formy samopomocy osób dotkniętych wykluczeniem.

Obecnie ekonomia społeczna stanowi integralną część w trójfilarowym modelu ukazanym na rysunku 1.



Rysunek 1. System pomocy i wsparcia w okresie 2005–2010

Źródło: Program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” Edycja 2011–2015, MPiPS, 2010.

Odejście od traktowania pomocy społecznej jako instytucji transferów finansowych daje szansę poszerzenia jej pola działania i formy pracy. Zmiany miały służyć odejściu od systemu opiekuńczego, ratowniczego w kierunku pomocy w integracji społecznej i zawodowej.

Rządowy program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” [Aktywne formy... (http)] ujmuje aktywizację poprzez trzy kategorie: formy organizacji instytucjonalnej (zatrudnienie socjalne realizowane przez centra i kluby integracji społecznej [Ustawa, 2003], organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne), formy indywidualne (np. kontrakt socjalny, indywidualne programy zatrudnienia wspieranego, indywidualny program zatrudnienia socjalnego) oraz programy gminne (np. prace społecznie użyteczne jako instrument pomocy społecznej) i powiatowe (np. staże, roboty publiczne jako instrumenty rynku pracy).

Zatrudnienie socjalne stało się najważniejszym instrumentem aktywnej pomocy społecznej, filaru reintegracyjnego. Podmioty te zalicza się do grona instytucji europejskich nazywanych WISE – *Work Integration Social Enterprise* [Monzón, Chaves, 2012]. Powstają one po to, by przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i aktywizować bezrobotnych podopiecznych pomocy społecznej czyli grupę osób, których powrót do zatrudnienia na otwartym rynku pracy jest szczególnie trudny.

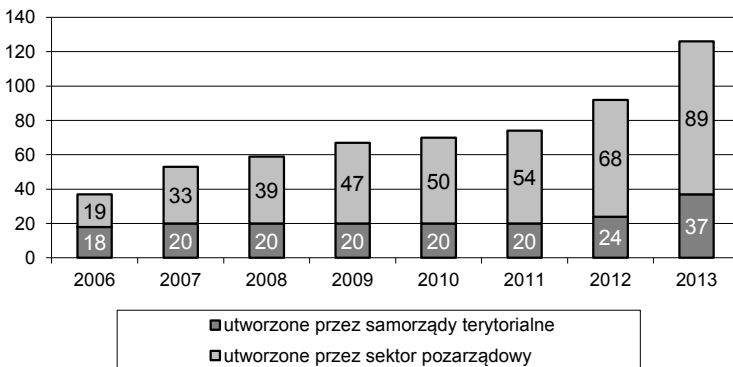
Każda zmiana systemowa napotyka zwolenników, jak i przeciwników. Dotyczy to także pomocy społecznej. Bez wątplenia zaletą jest to, że podmioty ekonomii społecznej, które przejmują zadania pomocy społecznej mają większą swobodę włączania beneficjentów w aktywne działanie (pracę wspieraną), łączą koncepcję partnerstwa publiczno-społecznego, cechy wielosektorowości (państwa, samorządów, NGO i sektora prywatnego). Uwrażliwienie środowisk lokalnych na problemy osób wykluczonych i włączanie ich w świat pracy ma ogromny wpływ na przełamywanie negatywnych stereotypów. Tak jak mówi się o pobudzeniu gospodarczym tak na płaszczyźnie przeciwdziałania wykluczeniu można wskazać pobudzanie społeczne czyniąc ze społeczności lokalnej „społeczność opiekuńczą”.

Model pluralistycznej pomocy społecznej budzić może wiele wątpliwości zarówno wśród zwolenników socjaldemokratycznego ładu opartego na opiekuńczej roli państwa i transferach socjalnych, jak też doktryny liberalnej. Przeciwnicy aktywizujących programów bez trudu wskazać mogą wiele zagrożeń i słabych stron, np. niską efektywność programów reintegracji społeczno-zawodowych przy dużych nakładach finansowych, zagrożenie wzrostu stygmatyzacją i dyskryminacją, iluzoryczność zatrudnienia – brak pewności miejsca pracy po zakończeniu uczestnictwa, brak pewności co do priorytetów działania: czy podstawą działania powinny być kompetencje społeczne (tzw. miękkie), czy cały wysiłek „naprawczy” powinien być skoncentrowany na kwalifikacjach zawodowych i wzroście poziomu wykształcenia (tzw. twarde kompetencje).

Biorąc pod uwagę zasygnalizowane wątpliwości sądzę jednak, że taka rozbudowana koncepcja pomocy społecznej daje możliwość przywrócenia społeczeństwu osób dotkniętych dysfunkcjami, które tkwią w bezrobociu i bezczynności, mimo że są zdolne do podejmowania pracy. Grupa ta wymaga działań terapeutycznych, pracy socjalnej, aktywizacji zawodowej i zatrudnienia subsydiowanego – stosowanych kompleksowo. Wymaga również wsparcia finansowego, które w formie świadczenia integracyjnego⁵ wypłacane jest z Funduszu Pracy. Stąd trzeci filar – prozatrudnieniowy, który realizowany przy współpracy z urzędem pracy, ma pomagać w wejściu na rynek pracy.

Jako że trzeci filar pomocy społecznej zbudowany jest na podstawie instytucji zatrudnienia socjalnego (gł. centra integracji społecznej – CIS), w dalszej części artykułu bardziej szczegółowo scharakteryzuję wybrane przykłady dotyczące ich funkcjonowania⁶. Do zobrazowania potencjału centrów integracji społecznej wybrałam kilka wskaźników: liczba oraz przynależność sektorowa CIS, liczebność oraz kategorie beneficjentów, rozkład terytorialny oraz efektywność procesu reintegracyjnego.

Biorąc pod uwagę utrzymującą się od lat dużą skalę problemów na rynku pracy, szczególnie widocznych w ujęciu regionalnym, niesłabnące zapotrzebowanie na różnorodne formy aktywizacji zawodowej, należy uznać, że dynamika rozwoju centrów integracji społecznej jest mała. Wykres 3 prezentuje ilościowy zasób CIS od roku 2006 oraz przynależność sektorową.



Wykres 3. Liczba centrów integracji społecznej w latach 2006–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Informacji o funkcjonowaniu.... MPiPS 2012, Centra integracji..., GUS, 2014].

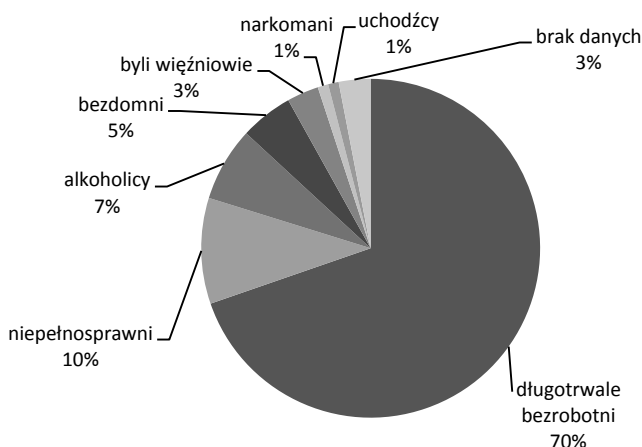
⁵ Comiesięczna wypłata w wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

⁶ Nie uwzględniam tu innych podmiotów zaliczanych do tzw. nowej ekonomii społecznej, które uczestniczą w pomocy społecznej, tj. zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej, ze względu na ich specyficzny profil działania. Zainteresowanych aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych odsyłam do zgłębienia literatury fachowej poświęconej tym grupom.

Na koniec 2013 roku zarejestrowanych było 126 placówek. Wyraźnie widać, że wzrost liczebności zawdzięcza się organizacjom non profit, najczęściej stowarzyszeniom działającym na polu pomocy społecznej i humanitarnej, rynku pracy i aktywizacji zawodowej [*Centra integracji społecznej...*, 2014]. Jednostki samorządowe znajdują się najczęściej w gminach. W roku 2013 pojawiło się pierwsze CIS stworzone przez spółdzielnię socjalną.

Liczba osób objętych działaniami centrów jest relatywnie niska – ok. 7 tys. w 2013 roku. Gdy weźmie się pod uwagę liczbę osób wymagających wsparcia w całym kraju, np. 0,5 mln długotrwale bezrobotnych (35% populacji bezrobotnych) [*BAEL*, 2015, s. 11] to widać, że zapotrzebowanie jest dużo wyższe.

Osoby korzystające z pomocy CIS to najczęściej długotrwale bezrobotni, stanowiący ok. 70% uczestników zajęć w CIS. Wskaźnik ten udowadnia, że instytucje te faktycznie pełnią rolę aktywizującą wobec osób tkwiących w bezczynności na rynku pracy od wielu miesięcy, zawieszeni w pomocy społecznej bez szansy na oferty zatrudnienia z urzędów pracy (wykres 4).



Wykres 4. Podopieczni CIS w roku 2013, wg GUS

Źródło: [*Centra integracji społecznej...*, GUS, 2014].

Inną charakterystyczną cechą zatrudnienia socjalnego jest ogromne przestrzenne zróżnicowanie powstawania instytucji tego typu. Do roku 2011 można było zauważyć brak CIS-ów w niektórych rejonach, np. województwie podlaskim i podkarpackim. Obecnie sytuacja się zmieniła. Średnio na jedno województwo przypada 8 centrów, choć takie wskazanie statystyczne jest niewłaściwe i niesprawiedliwe, ze względu na duże rozbieżności w poszczególnych województwach. Np. od wielu lat liderem jest woj. wielkopolskie (24 placówki), natomiast najmniej centrów jest w woj. opolskim (2), łódzkim (3), kujawsko-pomorskim (4).

Wskazane zróżnicowanie regionalne wynikać może z kilku czynników, m.in.: wrażliwości społeczności lokalnych i przedstawicieli władzy na problemy społeczne, otwartości lokalnych urzędników, działaczy społecznych na nowe rozwiązania w obrębie pomocy społecznej, postawy lokalnych przedsiębiorców skłonnych do współpracy, lokalnych warunków finansowych i zdolność pozyskiwania funduszy unijnych.

EFEKTYWNOŚĆ A MOTYWACJE

Podstawowym problemem w procesie aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych jest bardzo niska skuteczność i bardzo znikomy efekt zatrudnieniowy po ukończeniu kursu (tzw. edycji). Na problem ten można spojrzeć z dwóch perspektyw: ilościowej – za pomocą wskaźników statystycznych i jakościowej – określenie motywacji do podejmowania aktywności.

Do określenia ilościowych rezultatów zatrudnienia socjalnego można użyć dwóch podstawowych wskaźników: ukończenia zajęć reintegracji społeczno-zawodowej i ekonomicznego usamodzielnienia się. Oba mówią o konsekwentnym udziale w procesie edukacji i wykorzystaniu szansy zatrudnienia na rynku pracy. Formami ekonomicznego usamodzielniania się uczestników są m.in.: podjęcie zatrudnienia u pracodawców bez konieczności stosowania dodatkowych instrumentów zatrudnienia wspieranego, podjęcie zatrudnienia w CIS oraz podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej, szczególnie w formie spółdzielni socjalnej.

Wyniki obu wskaźników są niskie, od lat na tym samym poziomie. Z danych MPiPS oraz GUS wynika, że tylko połowa osób kończy zajęcia, a z tej grupy zaledwie ok. 30% zdobywa zatrudnienie, czyli rozpoczyna samodzielne utrzymanie z pracy zarobkowej. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że najczęściej jest to forma zatrudnienia bez dodatkowego wsparcia finansowego pracodawcy czyli na tzw. wolnym rynku pracy – 72% absolwentów, którym udało się zdobyć pracę [*Centra integracji społecznej...*, 2014, s. 5]. Uczestnik po skończeniu kursu znajduje zatrudnienie u pracodawcy. Pozornie to sytuacja idealna: osoba długotrwale bezrobotna została „zreintegrowana” pod względem społecznym, zawodowym i otrzymuje zatrudnienie. Jednak dane te nie opisują pełnego obrazu efektu zatrudnieniowego działań centrów, ponieważ nie wspomina się w nich o trwałości zatrudnienia, formach umów czy warunków pracy absolwentów. Z tego powodu traktowałabym te dane tylko jako szkic sytuacji zawodowej osób po zakończeniu kursów. Dodatkowo, gdyby kategorię „usamodzielnienia ekonomicznego” zawęzić do zatrudnienia bez wsparcia, wyłączając z definicji zatrudnienie wspierane, w spółdzielni socjalnej, zatrudnienie w CIS, przejście na emeryturę lub rentę, to wartość wskaźnika byłaby jeszcze niższa.

Absolwenci korzystają także z zatrudnienia wspieranego, np. w centrum integracji społecznej, u prywatnego pracodawcy, w ramach spółdzielni socjalnej. Takie zatrudnienie daje pewne poczucie bezpieczeństwa, pewną wartość finan-

sową, lecz nie daje stałego zatrudnienia i stabilizacji życiowej. Dodatkowo, należy dodatkowo wziąć pod uwagę uwarunkowania na rynku pracy, które blokują zatrudnienie osób wykluczonych. Do braku ofert pracy (lokalnego bezrobocia), należy dopisać specyfikę lokalnego środowiska – brak anonimowości. Osoby obciążone są złą opinią „rezydentów pomocy społecznej”, brakiem zaufania otoczenia, które najczęściej towarzyszy osobom z kręgów wykluczenia społecznego.

Tak jak wspomniałam, druga perspektywa ma charakter jakościowy – ukazuje motywacje do działania. Szczególnie ciekawe wydają się tu opinie podopiecznych, dlatego na zakończenie zamieszczam wybrane kwestie, które omawiane były w trakcie badania⁷. Po pierwsze, przytoczę wyniki dotyczące postaw klientów pomocy społecznej wobec aktywizacji społeczno-zawodowej oraz motywów podejmowania działania. Po drugie – wizję podejmowanych w przyszłości form pracy zarobkowej.

W badaniu zakładano, że motywacje do podjęcia działania częściej mają charakter ekonomiczny, rzeczowy niż pozamaterialny i edukacyjny. Wskazania respondentów częściowo potwierdziły to przypuszczenie: zdobycie świadczenia integracyjnego⁸ było prawie tak samo ważne jak szansa zdobycia pracy – motyw najczęściej podawany. Wskazuje to pewną determinację w dążeniu do zdobycia pracy. Z danych wynika, że nie każda forma zatrudnienia była interesująca: niestety respondenci nie wyrażali zbyt dużego zainteresowania podejmowaniem własnej działalności gospodarczej, jeszcze mniej atrakcyjna wydała się forma spółdzielni socjalnej (tabela 1).

Tabela 1. Motywacje uczestnictwa w zatrudnieniu socjalnym

| Co było dla Pana/Pani największą zachętą, żeby zgłosić się do centrum integracji społecznej? | N, liczba wskazań | % wszystkich wskazań |
|--|-------------------|----------------------|
| szansa otrzymania pracy po kursie | 729 | 75 |
| świadczenie integracyjne | 717 | 73,8 |
| wzrost kwalifikacji zawodowych, nauka zawodu | 486 | 50 |
| pomoc w sprawach osobistych, wsparcie psychologiczne | 377 | 38,8 |
| możliwość bezpłatnego korzystania ze służby zdrowia (ubezpieczenie zdrowotne) | 280 | 28,8 |
| szansa na aktywne życie wśród ludzi, nauka współżycia | 240 | 24,7 |
| nauka radzenia sobie w codziennym życiu (w domu, sklepie, urzędzie) | 243 | 25 |
| bezpłatne posiłki | 222 | 23 |
| chcę pokazać dzieciom/rodzinie, że praca jest ważna w życiu | 209 | 21,5 |
| zdobycie wiedzy na temat założenia własnej firmy | 108 | 11 |
| możliwość pracy w spółdzielni | 97 | 10 |
| inne | 12 | 1,2 |

Uwaga: % nie sumuje się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość podania wielu argumentów.

Źródło: [Danecka, 2014, s. 225].

⁷ Więcej na temat badania: [Danecka 2014, s. 203 i nast.].

⁸ Świadczenie integracyjne często błędnie pojmowane było jako „zarobek”, wynagrodzenie za pracę i pojawiały się komentarze „zbyt mało zarabiamy”, „zbyt niska płaca”.

Usługi edukacyjne były bardzo ważne zarówno jako oferta szkoleń zawodowych, jak i nauka współżycia między ludźmi i radzenia sobie w codziennym życiu. Wskazano także na dużą potrzebę pomocy psychologicznej. Wiele osób wskazało, że motywacją była szansa nawiązania kontaktów z innymi ludźmi i możliwość aktywnego życia. Nie bez znaczenia okazało się podejmowanie wysiłku w celu przedstawienia dzieciom i rodzinie modelu życia z pracy, która stanowić może szczególną wartość godną powielania. Jednocześnie tradycyjne zabezpieczenie jakie zwykle oferuje pomoc społeczna (jedzenie, ubezpieczenie zdrowotne) nie zajmowały nadmiernej uwagi respondentów.

Na podstawie analizy czynnikowej⁹ motywacji do udziału w zatrudnieniu socjalnym wyodrębniono trzy typy postaw z charakterystycznymi elementami. Dwie mają charakter postaw aktywnych, jedna ma charakter bierny:

1. postawa aktywna z wyraźnym nastawieniem na reintegrację społeczną – nadrzędną wartością jest wsparcie psychologiczne, pomoc w rozwiązywaniu problemów osobistych, radzenia sobie w życiu codziennym, nauka współżycia z ludźmi, potrzeba bycia wśród ludzi o podobnej sytuacji życiowej;
2. postawa aktywna z wyraźnym nastawieniem na pracę (reintegrację zawodową) – zainteresowanie uzyskaniem pracy, spółdzielczością socjalną oraz indywidualną przedsiębiorczością, nauka zawodu i podnoszenie kwalifikacji;
3. postawa bierna – nadrzędne wartości to: darmowe posiłki, nieodpłatne korzystanie ze służby zdrowia oraz prawo do świadczenia integracyjnego.

Spodziewano się, że struktura i hierarchia motywacji do działania są silnie zdeterminowane przez czynniki indywidualne takie jak: wiek, wykształcenie, kategorię wykluczenia, miejsca zamieszkania, posiadanie dzieci. W znacznym stopniu to założenie okazało się błędne. Wyróżnione w wyniku analizy postawy nie są wyraźnie zdeterminowane cechami indywidualnymi, nie dało się nakreślić wyraźnych reguł. Udało się jednak zauważyć, że postawy aktywne (w obu wariantach) były bardziej charakterystyczne dla kobiet niż mężczyzn, wśród osób młodych. Osoby starsze, powyżej 60. roku życia charakteryzowały się postawą bierną. Natomiast dla osób w wieku 45–59 lat najistotniejsza była reintegracja zawodowa – to ta grupa wiekowa szukała pracy poprzez zatrudnienie socjalne. Mieszkańcy mniejszych ośrodków miejskich oraz wsi postrzegali centra jako miejsce aktywnego spędzania czasu wśród ludzi podobnych do siebie.

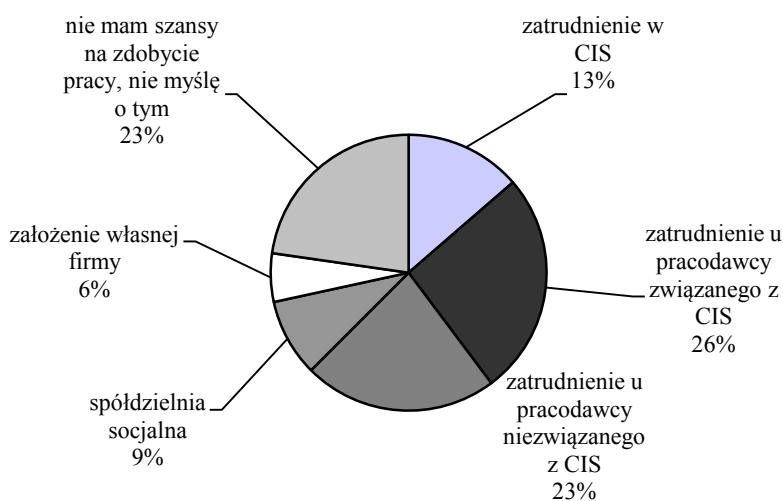
Brak zróżnicowania struktury motywacji z uwzględnieniem przyczyn wykluczenia to argument za odejściem od akcentowania indywidualnych deficytów (np. alkoholizm, narkomania, więzienna przeszłość), a skupienie uwagi na możliwych do wykorzystania zasobów, w drodze poszukiwania indywidualnych

⁹ Zastosowana metoda wyodrębniania czynników: głównych składowych. Metoda rotacji: Varimax z normalizacją Kaisera. Wyodrębnione czynniki wyjaśniają 53,1% wariancji. Do analizy zostały użyte czynniki o wartości bezwzględnej 0,2 i więcej. Czynniki 3 (postawa bierna) opisuje 19,6% wariancji, pozostałe dwa opisują po 16% wariancji.

zalet i wzmocnienia poczucia własnej wartości. Z analizy wynika, że wykluczenie społeczne powoduje rozmywanie się różnic między osobami o odmiennych kompetencjach zawodowych, poziomie wykształcenia i doświadczeniu zawodowym.

Podstawowe motywacje i potrzeby, które mogą być zaspokojone poprzez uczestnictwo w programach aktywizujących są podobne, nawet gdy weźmie się pod uwagę czynnik płci. Ich hierarchia była taka sama: najważniejsze to te dotyczące nadziei na uzyskanie zatrudnienia, naukę zawodu, zdobycie pieniędzy. Dopiero grupując motywacje na twarde (zawodowe, bytowe) i miękkie (społeczne, psychologiczne) zarysowała się znaczna różnica między preferencjami wg płci: kobiety częściej niż mężczyźni zauważały pozytywne aspekty społeczne. Doceniały aktywne uczestniczenie w życiu i przebywanie między ludźmi, miłą atmosferę, naukę współżycia. Dla kobiet zdecydowanie ważniejsze było pokazanie rodzinie i dzieciom pozytywnego wzorca życia: 74% kobiet i zaledwie 24% mężczyzn wskazało ten motyw. To być może bardzo istotna wskazówka dla programów skierowanych przeciwko dziedziczeniu biedy i życia z zasiłków. Programy aktywizacji społeczno-zawodowej powinny być w szczególnym stopniu adresowane do kobiet, dzięki czemu dzieci mogłyby uzyskać pozytywne wzorce godne naśladowania.

Drugą wybraną kwestią opisaną przez respondentów badania były wyobrażenia dotyczące przyszłej pracy – jakiego efektu na płaszczyźnie zawodowej spodziewali się najczęściej. Temat ważny, ponieważ, jak już wyżej wspomniałam, najsilniejszą motywacją do podejmowania trudu reintegracji była szansa na zdobycie pracy. Wykres 5 pokazuje przewidywania zawodowej przyszłości.



Wykres 5. Wyobrażenie przyszłej pracy

Źródło: [Danecka, 2014, s. 235].

Odpowiedzi na pytanie o przyszłość zawodową były bardzo zróżnicowane. Niestety, mniejszość osób uczestniczących w programach aktywizacji społeczno-zawodowej (23%) widziało swoją przyszłość u pracodawców niezwiązanego z CIS. Aby do zatrudnienia doszło wskazywano często na potrzebę wykorzystania dostępnych instrumentów wsparcia (48%). Dotyczyło to zatrudnienia w CIS lub zatrudnienia u pracodawcy związanego z CIS. Oznacza to zatrudnienie subsydiowane, które jest możliwe dzięki współpracy CIS z sektorem prywatnym i samorządowym w celu zorganizowania miejsc praktyk zawodowych w trakcie trwania programu reintegracji zawodowej lub po jego zakończeniu w formie np. zatrudnienia wspieranego z powiatowego urzędu pracy (ze środków Funduszu Pracy). Wsparcie udzielane jest także przy zakładaniu spółdzielni socjalnej przez absolwentów instytucji zatrudnienia socjalnego lub w przypadku przystąpienia do już istniejącej spółdzielni [*Rozporządzenie*, 2012]. Najmniej popularna była forma zatrudniania we własnej firmie: 6% respondentów wyobrażała siebie w roli przedsiębiorcy. Mimo że większość (77%) planowało podjęcie pracy, to aż ¼ respondentów (23%) negatywnie oceniła własne szanse na zdobycie pracy. Reasumując, osoby uczestniczące w procesie reintegracji najchętniej deklarowały chęć pozostania w chronionym obszarze zatrudnienia.

Analiza krzyżowa postaw wobec aktywizacji i preferencje dotyczące zatrudnienia w przyszłości wykazała, że istnieje między nimi zależność. Dało się zauważyć obawę przed usamodzielnieniem na otwartym rynku pracy i preferowanie wspieranych form zatrudnienia, zróżnicowanych jego odmian w przypadku poszczególnych postaw indywidualnych. Osoby biernie chciały pozostać w CIS i tu świadczyć pracę na zasadzie stałego zatrudnienia. Duży wpływ miał brak wiary we własne siły, niska samoocena i brak, w związku z tym planów na przyszłość. Osoby aktywne, ale nastawione na społeczny aspekt reintegracji preferowały zatrudnienie u pracodawcy związanego z CIS (znanego, zaufanego), osoby nastawione aktywnie na sferę pracy pojmowały ją także w kategoriach rynku chronionego, choć przy dużym indywidualnym zaangażowaniu – w formie spółdzielni socjalnej.

Reasumując, zatrudnienie jest wartością pożądaną, ale w każdym z wariantów indywidualnych postaw najistotniejsze jest zatrudnienie wspierane. Ważne wydaje się więc, że na etapie diagnozowania indywidualnych sytuacji wykluczenia społecznego i poszukiwania odpowiednich aktywnych form należy zwrócić szczególną uwagę na postawy oraz charakter motywacji. Fundamentalne znaczenie w procesie reintegracyjnym i partycypacji społecznej powinno mieć dążenie do uzyskania większego poczucia pewności siebie – zwalczanie strachu przed usamodzielnieniem i wzrost umiejętności poruszania się na otwartym rynku pracy.

ZAKOŃCZENIE

Przyjęte przez państwo i stymulowane przez nie rozwiązania (np. ustawy dopuszczające rozwój ekonomii społecznej), metody aktywnego zwalczania bezrobocia i wykluczenia społecznego przynoszą wielowymiarowe korzyści, ale budzą także wiele wątpliwości. Potwierdziło się przypuszczenie, że system nie działa skutecznie, a poprawa sytuacji życiowej osób objętych pomocą ma, w większości przypadków, charakter krótkotrwały.

Oczywiste jest, że podstawowymi barierami skuteczności aktywnych form są czynniki zewnętrzne – zła sytuacja na rynku pracy oraz powielanie negatywnego stereotypu klientów pomocy społecznej, ale także indywidualne – preferencje do pozostawania w „obszarze pracy chronionej”, pochodzenie z rodzin z „tradycją” ubóstwa i uzależnienia od pomocy społecznej.

W przywołanym badaniu potwierdziło się przypuszczenie, że błędem jest ocena skutków aktywnych form walki z wykluczeniem społecznym na podstawie wskaźników ilościowych, tak jak czyni to metodami statystycznymi Główny Urząd Statystyczny czy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Efekty zatrudnienia socjalnego są jakościowe, wielowymiarowe i trudne do jednoznacznego ocenienia. Co więcej, rezultaty działań muszą być traktowane indywidualnie, jednostkowo w zależności od poziomu deficytów poszczególnych osób i możliwych do wykorzystania osobistych kompetencji, zalet. Ponadto aktywizacja zawodowa klientów pomocy społecznej to praca nad zmianą postaw życiowych, mentalności i hierarchii potrzeb, a to wymaga czasu. Cały proces reintegracyjny powinien być uzależniony od indywidualnych postępów i wysiłku.

Z pewnością w środowiskach, w których bezrobocie występuje permanentnie – wpisane jest w lokalny koloryt od lat, wymagana jest długotrwała obserwacja i oddziaływanie. Prawdopodobnie po dłuższym czasie i stosowaniu różnych metod aktywizacji wyodrębniona zostanie pewna grupa, która mimo starań oprze się zabiegom aktywizacyjnym i pozostanie na utrzymaniu z budżetów samorządowych lub państwa.

Zatrudnienie socjalne może być traktowane jako sprawdzian dla osób uznanych za „wykluczone”. Metoda ta daje możliwość sprawdzenia kto przy odpowiednim wsparciu ma motywację do wydostania się z marginesu, a kto *de facto* zamierza pozostać klientem pomocy społecznej. Jednak powstaje tu pułapka – zagrożenie niepożądanych następstw działania instytucji zatrudnienia socjalnego. Może ono stać się bowiem źródłem podziału: uczestnictwo w zajęciach może spowodować w środowisku lokalnym stygmatyzację biednych i biernych. Ci, którzy nie uczestniczą w zajęciach mogą być napiętnowani i to zarówno przez środowisko społeczne, jak i samych uczestników, którzy z własnego punktu widzenia surowej ocenie mogą poddawać bierność i brak woli walki. Jedna z respondentek dopisała w ankiecie komentarz: „moja sytuacja jest zła, ale chcę wrócić do pracy i dlatego wolę tu przychodzić, uczyć się czegoś niż siedzieć

w domu i czekać na zbawienie”. Może więc taki podział ma walor pozytywny, motywujący? Wynikający z niego negatywny obraz osób biernych mógłby przyczynić się do społecznego piętnowania postaw roszczeniowych, szczególnie gdy warunki zewnętrzne dają szansę uczestniczenia w rynku pracy, choćby w formie zatrudnienia wspieranego.

Z pewnością ani zatrudnienie socjalne, ani inne możliwości ekonomii społecznej nie zdołają zlikwidować negatywnych skutków nierówności społecznych, bezrobocia, dezintegracji społecznej. Nie można tu zakładać wyeliminowania tradycyjnej pomocy społecznej, szczególnie wobec osób starszych, chorych, trwale niezdolnych do pracy. Czy jednak długotrwałe bezrobocie można traktować jako trwałą niezdolność do pracy? W założeniu, idea aktywizacji ma na celu reintegrację osób wykluczonych z resztą społeczeństwa. Tymczasem okazuje się, że część z tych osób dąży do integracji ale tylko w obrębie własnego środowiska i taki ograniczony zakres współlistnienia społecznego preferuje. To oznacza, że wzorem specjalnych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych fizycznie lub psychicznie (np. warsztaty terapii zajęciowej), powinny powstawać instytucje zatrudnienia stałego dla osób „upośledzonych” kompetencyjnie w wyniku długotrwałej bezczynności. Inaczej mówiąc – tworzenie gett pracy dla długotrwałe bezrobotnych. Oczywiście pozostaje to w jaskrawej sprzeczności z ideą reintegracji społeczno-zawodowej w celu życiowego usamodzielnienia się na rynku pracy.

Na zakończenie nasuwa się pewna koncepcja „uelastycznienia” tej sytuacji. Gdy mówimy o procesie reintegracji społeczno-zawodowej osób wykluczonych to należy zdawać sobie sprawę, że wiąże się to z głęboką przebudową, pracą nad zmianą postaw, przyzwyczajzeń, wartości, stylu życia, umiejętności społecznych i zawodowych. Proces ten wymaga czasu i ogromnego wysiłku. Dlatego wsparcie, np. w formie zatrudnienia socjalnego czy w ramach spółdzielni socjalnych powinno być dłuższe ale jednocześnie stopniowane – regresywne w zależności od osiągniętych przez osoby wyników. Bowiern zauważyć tu można pewną niesymetryczność możliwości: osoby w dobrej sytuacji, które w trakcie zajęć zdobywają pracę odchodzą nie kończąc zajęć, natomiast osoby, które wymagają dłuższego i bardziej złożonego wsparcia nie mają wyboru – w pewnym momencie, gdy dojdzie do końca kursu muszą opuścić CIS, chyba że należą do tych „wybrańców”, którzy otrzymają tam pracę (co oczywiście nie oznacza „samodzielnosci”).

Nie można jednak też ulegać przeświadczeniu, że wszyscy zyczą sobie instytucjonalnej pomocy. Godne traktowanie i tolerowanie odstępujących od przeciętnych stylów życia musi polegać na szanowaniu prawa do wyboru i wolności, bez wydawania fałszywych ocen. O ile działanie jest zgodne z obowiązującym prawem, normami życia społecznego i nie wywołuje poczucia niesprawiedliwości wśród innych członków społeczności.

Funkcjonujący negatywny stereotyp osób długotrwałe bezrobotnych blokuje wejście na otwarty rynek pracy wszystkim tym, którzy pragną wydostać się z kręgów tzw. marginesu społecznego. W związku z tym konieczne wydaje się

zwrócenie uwagi na wzbogacanie projektów aktywizujących osoby wykluczone o elementy edukacyjne kierowane do środowisk lokalnych. Zadanie takiego szerszego projektu edukacyjnego na temat aktywnych form wychodzenia z wykluczenia powinno być kierowane do społeczności lokalnych. Praca świadczona przez osoby wychodzące z wykluczenia, zdobyte w ten sposób zaufanie społeczne wiązałyby się z powodzeniem przedsięwzięć ekonomicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Edycja 2011–2015, 2010, MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/programy/programy-zatwierdzone-przez-ministra-pracy-i-polityki-spoecznej-na-lata-2011-2015> (dostęp: 14.09.2015).
- Anioł W., 2010, *Europejska polityka społeczna*, „Polityka Społeczna”, nr 2.
- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności IV kwartał 2014, 2015, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2013 r., 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Danecka M., 2014, *Partycypacja wykluczonych. Wyzwanie dla polityki społecznej*, Oficyna Naukowa i Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*, 2007, 2010, 2012, 2014, MPiPS, Warszawa. <https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/efektywnosc-podstawowych-form-promocji-zatrudnienia-i-aktywizacji-zawodowej> (dostęp: 21.09.2015).
- Frieske K.W. (red.), 2004, *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Golinowska, S., Ruzik, A., Pielniński, B., Gandziarowska, J., 2007, *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Informacja o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2012, www.mpips.gov.pl/.../mpips/.../sprawozdanie_Sejm_CIS-KIS1_29.06.12 (dostęp: 1.09.2015).
- Marlier E., Atkinson T., Cantillon B., Nolan B., 2007, *The EU and social inclusion: facing the challenges*. “The Policy Press”, <http://dx.doi.org/10.1332/policypress/9781861348845.001.0001>
- Monzón J.L., Chaves R., 2012, *The Social Economy in the European Union*, CIRIEC, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf> (dostęp: 14.09.2015).
- Puhani P.A., 2002, *Advantage through Training in Poland? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Training and Job Subsidy Programmes*, LA-BOUR, Vol. 16, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9914.00209>
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2012000_0456 (dostęp: 1.08.2015).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143).

Streszczenie

W artykule poruszony został problem wykluczenia społecznego w kontekście powrotu na rynek pracy. Punktem wyjścia jest brak możliwości aktywizowania osób wykluczonych poprzez ofertę pomocy społecznej. Podkreśla się także skutki uboczne, których doświadczają jej podopieczni: bierność, dziedziczenie stylu życia z zasiłków socjalnych oraz brak motywacji do integracji ze środowiskiem lokalnym.

Wytyczne co do kierunków polityk społecznych w ramach unijnego modelu rozwoju sprawiły, że polityka społeczna, a w szczególności tzw. polityka aktywizacji poszukuje metod przeciwdziałania tym patologiom. Poprzez włączenie podmiotów ekonomii społecznej i sektora pozarządowego do realizacji zadań na płaszczyźnie pomocy społecznej powstała szansa odejścia od traktowania jej jako instytucji transferów socjalnych. Powstała wielosektorowa pomoc społeczna oparta na trzech filarach: opiekuńczym (tradycyjnym), prozatrudnieniowym i reintegracyjnym, który realizowany jest poprzez tworzenie instytucji zatrudnienia socjalnego. Nowy system zakłada warunkowanie pomocy. W artykule zaprezentowano podstawowe dane dotyczące potencjału zatrudnienia socjalnego oraz beneficjentów korzystających z aktywizujących form wychodzenia z wykluczenia.

Zwrócono uwagę, że podstawowym problemem w procesie aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych jest bardzo niska skuteczność i bardzo znikomy efekt zatrudnieniowy po ukończeniu kursu. Kwestia ta ukazana jest z dwóch perspektyw: ilościowej – za pomocą wskaźników statystycznych i jakościowej – określenie motywacji do podejmowania aktywności. Obraz statystyczny dają wartości dwóch wskaźników: ukończenia zajęć reintegracji społeczno-zawodowej i ekonomicznego usamodzielnienia się.

Perspektywa jakościowa opiera się na ukazaniu (na podstawie wyników badań sondażowych) postaw klientów pomocy społecznej wobec aktywizacji społeczno-zawodowej, motywów podejmowania działania oraz wizję podejmowanych w przyszłości form pracy zarobkowej.

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, ekonomia społeczna, aktywizacja, bezpieczeństwo społeczne, bezrobocie

The Active Forms as the Counter-Measure to Social Exclusion

Summary

The article touched a problem of social exclusion in the context of the return to the labor market. The starting point is the lack of activation of people excluded by social assistance. It also stresses the side effects experienced by its protégés: passivity, inheritance lifestyle based on social benefits and lack of motivation to integrate with the local community.

The guidelines for the directions of social policies within the EU development model meant that social policy, in particular the so-called activation policy seeks methods to counteract these pathologies. By incorporating social economy entities and non-governmental sector to carry out tasks at the level of social assistance it was given the chance to depart from treating social assistance as an institution of social transfers.

Created multisectorial social assistance is based on three pillars: welfare (traditional), pro-employment and reintegration, which is implemented through the creation of social employment institutions. The new system involves conditioning aid. The article presents the basic data of

the social employment and its beneficiaries. It should be noted that the main problem in the process of activation of the long-term unemployed is very low effectiveness and a very marginal effect of their employment after completing the course. This issue is shown from two perspectives: quantitative – with statistical indicators and qualitative – determination motivation to undertake the activity. There is a statistical picture of two indicators: the completion of training and economic independence. The qualitative perspective is based on the results of surveys dedicated to the theme of client's attitudes to social and economic activation and their work in the future.

Keywords: social help, social economy, social welfare programs, activation, unemployment

JEL: I380