

AKTYWIZACJA PARTYCYPACYJNA OSÓB BEZROBOTNYCH SZANSĄ ZWIĘKSZENIA SKUTECZNOŚCI DZIAŁAŃ SŁUŻB SPOŁECZNYCH

ABSTRAKT

Aktywizacja partycypacyjna – w moim rozumieniu – to uświadomione włączenie się w działania służb społecznych (tj. służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia) odbiorców ich usług, czyli osób bezrobotnych i zmuszonych sytuacją życiową do korzystania z pomocy społecznej, a w konsekwencji zagrożonych wykluczeniem społecznym. W rezultacie uświadomionej sytuacji własnej obywatel w procesie pomocowym sam czuje się współodpowiedzialny za podejmowane wobec niego działania. Współpracujący z nim specjalista traktuje go podmiotowo, zwracając większą uwagę na to, by oferowane usługi były lepiej dopasowane do jego potrzeb. Doprowadzenie do takiego stanu rzeczy wymaga zwiększonego wysiłku ze strony publicznych służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia. Celem mojego artykułu jest pokazanie, że efekty w doprowadzeniu obywatela do zatrudnienia, a tym samym włączenia społecznego, uzyskujemy w wyniku współdziałania usługodawców (w tym wypadku urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej) i obywateli. Rozwój aktywizacji partycypacyjnej obywateli w ostatnich latach pozwolił na zwiększenie efektywności i skuteczności szeroko rozumianych służb społecznych.

Słowa kluczowe: aktywizacja partycypacyjna, kooperacja, służby społeczne, publiczne służby zatrudnienia

Rozwój systemu pomocy społecznej w Polsce w ostatnich latach (np. poprzez wprowadzenie funkcji asystenta rodziny, większy nacisk na aktywizację społeczną osób korzystających z pomocy, czy działania profilaktyczne) oraz ciągłe zmiany na dynamicznym rynku pracy (zwiększenie poczucia niepewności na rynku pracy, nieciągłość zatrudnienia i jego różnorodne formy itp.) w sposób oczywisty wymuszają zmianę relacji między wspieranymi i wspierającymi. Usługi instytucji systemu – szeroko rozumianej w tym przypadku – polityki społecznej powinny

być oparte przede wszystkim na zasadzie pomocniczości, a więc powinny wspierać działania własne klientów tych instytucji, a nie je zastępować. Niezbędnym wymogiem skutecznego włączenia społecznego jest podmiotowe traktowanie adresatów wsparcia, bo obywatel, świadomy swojej sytuacji oraz podejmowanych wobec niego działań, sam czuje się za nie współodpowiedzialny. Zmiana wzorców zachowania usługodawców i usługobiorców wpływa również na poziom osiąganych efektów podejmowanych działań. Oferowane przez instytucje usługi wspierające są lepiej dopasowane do potrzeb klientów.

KLIENT DWÓCH INSTYTUCJI

Osoby bezrobotne są często beneficjentami dwóch systemów: systemu zatrudnienia i systemu pomocy społecznej. Brak pracy jest bowiem jednym z najczęstszych powodów korzystania z pomocy społecznej. Mają na to wpływ przede wszystkim dwa czynniki: po pierwsze na 1 563 300 zarejestrowanych osób bezrobotnych na koniec 2015 r. tylko 13,9% miało prawo do zasiłku dla bezrobotnych (pozostałe osoby otrzymywały z urzędów pracy pomoc finansową tylko w postaci finansowania instrumentów rynku pracy – jeśli z nich korzystały), po drugie najbardziej liczną zbiorowość tworzyli długotrwale bezrobotni (czyli pozostający w rejestrach powyżej 12 miesięcy, niemający prawa do zasiłku) – 56,3% ogółu zarejestrowanych (MRPiPS, 2016, s. 1). Statystyki pomocy społecznej wskazują, że 308 tys. osób pobierało zasiłki okresowe z tytułu bezrobocia, natomiast bezrobocie było powodem przyznania pomocy społecznej w ogóle prawie 500 tys. rodzin (MPiPS-03, 2016). Dane te wskazują, że niemal 40% osób bezrobotnych w Polsce korzysta ze wsparcia zarówno urzędów pracy, jak i ośrodków pomocy społecznej. Nasuwa się w tym miejscu pytanie: na ile te instytucje są w stanie wspólnie (a może jednak osobno?) skutecznie aktywizować osoby społecznie wykluczone i czy włączanie w te działania klientów wpływa na ograniczanie transferów społecznych, oddziałuje na wzrost samodzielności i zaradności życiowej tychże osób.

Urzędy pracy obsługujące osoby bezrobotne i ośrodki pomocy społecznej pomagające osobom w trudnej sytuacji to instytucje, które funkcjonują na różnych szczeblach samorządu terytorialnego: urzędy pracy na poziomie powiatu, a ośrodki pomocy społecznej na poziomie gminy. Pomiędzy gminami, powiatami i województwami nie ma zależności hierarchicznej. Każdy z powiatowych urzędów pracy wchodzi w skład po-

wiatowej administracji zespolonej – nie są one jednak częścią starostwa powiatowego, lecz od samego początku funkcjonowały – i działają tak do dziś – jako odrębne jednostki organizacyjne. Podobnie ośrodki pomocy społecznej są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi w gminach. Od wielu lat prowadzone są działania na szczeblu centralnym mające na celu wprowadzanie takich zapisów prawnych, które zacieśniałyby współpracę tych instytucji. I tak się dzieje. Ośrodki pomocy społecznej upowszechniają oferty pracy oraz informacje o wolnych miejscach pracy, informacje o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz wspólnie z powiatowymi urzędami pracy realizują Program Aktywizacja i Integracja. Wspólne prowadzenie działań na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezrobotnych odbywa się również poprzez ich uczestnictwo w kontrakcie socjalnym. Większość powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w Polsce jest także połączona informatycznie platformą SEPI, która umożliwia elektroniczną wymianę informacji o klientach tych instytucji (w zakresie uwzględniającym ochronę danych osobowych). To wszystko dzieje się na poziomie instytucjonalnym. Pytaniem jest, gdzie w całym procesie umiejscowimy klienta, na ile ma on świadomość udziału w tym procesie.

Bierność klientów w procesie pomocowym nie daje rezultatów. Wszystkie podejmowane działania mają sens wtedy, kiedy osoby korzystające ze wsparcia świadomie włączają się w działania służb społecznych i służb zatrudnienia. Kluczowa jest tutaj koncepcja podmiotowości, uczestnictwa i zaangażowania klienta – beneficjenta procesu pomocowego. Klient musi czuć się podmiotem tych systemów, poprzez współpracę z pracownikami obu omawianych instytucji i świadomy wybór oferowanych usług. Służy to lepszemu dopasowaniu jakości usług do oczekiwań beneficjentów.

Ważne elementy budowania zaufania klienta do publicznych instytucji, będące przesłanką ściślejszej współpracy z klientem w trakcie procesów aktywizacyjnych, to:

- pozytywny obraz instytucji w przestrzeni publicznej;
- kompetentna kadra;
- infrastruktura prawna pozwalająca udzielać wsparcia w różnorodnych przypadkach;
- odpowiednie zasoby finansowe instytucji wsparcia.

PARTYCYPACJA W USŁUGACH POLITYKI SPOŁECZNEJ W UJĘCIU TEORETYCZNYM

Partycypacja klientów w oferowanych im usługach nie jest czymś nowym. Sam termin „partycypacja” (z łac. *participatio*, z ang. *participation*) oznacza brańie w czymś udziału, uczestnictwo, uczestniczenie (*Encyklopedia Popularna PWN*, 2005). W literaturze dotyczącej teorii humanistycznych można znaleźć stwierdzenie, że klient instytucji społecznych przywiązuje dużą wagę do relacji pomocowej, a uczestnicząc w niej, jest w stanie podążać w wybranym przez siebie kierunku (Howe, 2011, s. 130). Czynności podejmowane przez pracowników instytucji pomocowych powinny więc służyć odbiorcom ich usług. Zaangażowanie klientów w kształtowanie usług bezpośrednio ich dotyczących może zaowocować większą efektywnością (Beckett, 2010, s. 146–147). Marek Rymśa (2013) nazywa taki typ usług „activation services”. Usługi te powinny mieć charakter zindywidualizowany. Niektórzy badacze idą w swoich rozważaniach dalej i uważają, że klient nie tylko uczestniczy w usługach społecznych, lecz także je koprodukuje. Koprodukcja oznacza, że usługa, ze swej natury, jest produkowana w toku interakcji pomiędzy producentem usługi i jej konsumentem, przy czym rola konsumenta obejmuje także aktywne uczestnictwo w procesie produkcji (Kaźmierczak, 2014, s. 8–9).

Wróćmy jednak do partycypacji. Konieczność potrzeby czynnej partycypacji klientów jest pochodną odejścia w polityce społecznej od działań pasywnych opartych na transferach socjalnych na rzecz działań aktywnych, tzw. aktywnej polityki społecznej. Jest to podejście zakładające, że jedną z podstawowych funkcji pomocy społecznej jest budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji (Kaźmierczak, Rymśa, 2003). Wsparcie jest wtedy warunkowe, uzależnione od uczestnictwa klientów w oferowanych programach aktywizujących (Rymśa, 2013). Taki system wsparcia jest np. stosowany w Wielkiej Brytanii (Evers, Guillemard, 2013). W Polsce, zgodnie z art. 11 ust. 2 Ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. 2016 nr 0, poz. 930 z późn. zm), brak współdziałania osoby z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia. Również Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 33 pkt. 53h (Dz.U. 2016 nr 0, poz. 645 z późn. zm.) określa, że bezrobotny, który odmówi bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy ze strony powiatowego urzędu pracy, czy też np.

udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, traci status osoby bezrobotnej.

Warto w tym miejscu dodać, że koncepcja aktywnej polityki społecznej zakłada budowanie mechanizmów funkcjonalnej współpracy służb społecznych i służb zatrudnienia (Rymsza, 2013). Współpraca ta odbywa się na poziomie pracowników socjalnych i doradców klienta (czyli pośredników pracy, doradców zawodowych) i działaniom tych grup pracowników chciałabym się w tym miejscu lepiej przyjrzeć. Istotne jest bowiem to, czy obowiązujące przepisy, regulaminy i rzeczywistość (rozumiana jako finansowe i organizacyjne możliwości wspomnianych wyżej instytucji) w ogóle pozwalają na tworzenie warunków dla aktywnej partycypacji osób bezrobotnych i często wykluczonych społecznie.

INDYWIDUALIZACJA PODEJŚCIA I WSPARCIA W URZĘDZIE PRACY

Uzyskanie statusu osoby bezrobotnej, a tym samym dostępu do świadczonego przez powiatowy urząd pracy usług oraz instrumentów rynku pracy, wymaga zarejestrowania się. Dla wielu klientów powiatowych urzędów pracy rejestracja to pierwsze zetknięcie ze służbą zatrudnienia. Do rejestracji pracownik urzędu może podejść formalnie albo tak poprowadzić jej proces, aby klient chciał już na tym etapie powiedzieć o sobie jak najwięcej. Jest to o tyle ważne, że podjęte w przyszłości działania urzędu wobec klienta wynikają z informacji uzyskanych na tym etapie. Poza umożliwieniem zdobycia statusu osoby bezrobotnej, który poprzez uzyskanie bezpłatnego dostępu do służby zdrowia staje się dla wielu bezrobotnych celem samym w sobie, ważne jest przekazanie niezbędnych informacji dotyczących praw i obowiązków bezrobotnego oraz poinformowanie o usługach i instrumentach rynku pracy przewidzianych ustawą. Innymi słowy: ważne jest, by klient urzędu pracy w pełni świadomie uczestniczył w procesie przygotowania do wejścia lub powrotu na rynek pracy (Flaszyńska, Antkowiak, 2015). Przepisy art. 33 ust. 2b Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zobowiązują powiatowy urząd pracy do ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, oznaczającego właściwy ze względu na jego potrzeby zakres form pomocy określonych w tej ustawie. Ustalenie profilu powinno zostać wykonane niezwłocznie po rejestracji bezrobotnego.

Ustalenie profilu i dalsze czynności podejmowane są w Centrum Aktywizacji Zawodowej (CAZ). Obowiązek wyodrębniania w ramach po-

wiatowego urzędu pracy takiego Centrum został wprowadzony w 2009 r. Jego celem było wyraźniejsze ukierunkowanie działalności urzędu pracy na realizację podstawowych usług rynku pracy, wzmocnienie pierwszeństwa działań aktywizujących nad działaniami pasywnymi oraz ułatwienie koncentracji na potrzebach coraz trudniejszych klientów. Centrum Aktywizacji Zawodowej w całości nakierowane jest na bezpośrednią obsługę klienta, mając do dyspozycji pełne spektrum usług wspieranych instrumentami rynku pracy. Wszystkie usługi i instrumenty rynku pracy, a więc wszystkie oferty aktywizacyjne proponowane przez urząd pracy, dystrybuowane są w CAZ. To właśnie w CAZ zapada decyzja o zaproponowaniu klientom konkretnej ścieżki wsparcia. Żadna osoba uprawniona do korzystania z usług lub instrumentów rynku pracy nie skorzysta z nich bez rekomendacji, opinii lub skierowania wydanych w CAZ. To tutaj pracujący z klientem specjaliści mają możliwość rozpoznania rzeczywistych barier uniemożliwiających powrót bezrobotnego na rynek pracy i dzięki znajomości realiów lokalnego rynku pracy oraz umiejętności wykorzystywania ustawowych usług i instrumentów ten powrót mogą uczynić realnym. Zgodnie z filozofią zorientowania na klienta, właśnie w CAZ ogniskują się wszystkie usługi i produkty, jakie wytworzone i przygotowane są w procesach administracyjnych w urzędzie pracy. Nie bez znaczenia dla powodzenia całości przedsięwzięcia jest skupienie uwagi i koncentracja na problemach klientów, co możliwe jest tylko wtedy, gdy pracownicy, którzy zajmują się pomocą, nie są absorbowani zadaniami przygotowawczymi (czyli np. nie rejestrują klienta w urzędzie, nie wydają decyzji administracyjnych, zaświadczeń itp.).

Ważnym działaniem zarówno powiatowych, jak i wojewódzkich urzędów pracy (a w nich centrów informacji i planowania kariery zawodowej) jest uczenie klientów samodzielności w poszukiwaniu pracy poprzez np. warsztaty aktywnego poszukiwania pracy. Uczestnicy szkoleń uczestniczą we wspólnych spotkaniach, których celem jest wymiana doświadczeń oraz wzajemna pomoc i wsparcie w trakcie poszukiwania pracy (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 2014).

Ostatnia duża nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła w 2014 r. dodatkowo funkcję doradcy klienta. Istotą jego pracy jest stała, zawsze z tym samym klientem, praca nad powrotem klienta na rynek pracy. To tzw. doradca klienta indywidualnego ustala dla niego profil pomocy oraz przygotowuje i nadzoruje realizację indywidualnego planu działania. Doradca instytucjonalny natomiast

współpracuje stale z pracodawcą, w szczególności ustala zapotrzebowanie na nowych pracowników i pozyskuje oferty pracy. Na osobach, którym powierzona zostanie funkcja doradcy, spoczywa bardzo duża odpowiedzialność, od nich w największym zakresie zależy, jak szybko i skutecznie urzędowi pracy uda się rozwiązać problemy klientów.

Każdy bezrobotny i poszukujący pracy zarejestrowany w urzędzie pracy od początku prowadzony jest przez tego samego doradcę klienta. Ma więc możliwość czynnego udziału w procesie pomocy, która jest mu oferowana. Sam może decydować o wyborze odpowiedniego dla niego instrumentu rynku pracy, np. szkolenia. Indywidualny plan działania musi być dostosowany nie tylko do jego profilu pomocy, ale być z nim przygotowywany. Zawiera on bowiem nie tylko działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy, lecz także działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego. W każdej chwili bezrobotny może również zrezygnować z dalszej współpracy z urzędem (wyklucza to jednak dalszą pomoc).

Taka filozofia działań ukierunkowująca aktywizację jednostkowo na klienta przy założeniu, że jest on w pełni zaangażowany w proces bezpośredniej pracy z nim nie zaś z dokumentami, powinna być przez urzędy pracy stosowana. Powiatowe urzędy pracy mają dziś dostępne wszelkie możliwe narzędzia do takiej pracy z klientem. Klienta urzędu pracy nie interesuje bowiem sposób dochodzenia do ostatecznej formuły proponowanego mu produktu. Nie interesują go procedury przetargowe w urzędzie pracy, umowy szkoleniowe itp. On chce mieć pracę. Każda forma administrowania, a zatem przygotowywania dokumentacji czy umów, jest tylko częścią, elementem w procesie prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy w ramach konkretnych urzędów.

Dlaczego więc, mimo możliwości prawnych, taka pomoc nie zawsze ma miejsce? Kompleksowe podejście do klienta jest niemożliwe do realizacji w wielu urzędach pracy (żeby nie powiedzieć – w większości) ze względów finansowych lub organizacyjnych. Problemem jest finansowa wydolność samorządów będących dysponentami tych służb. Poziom zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy nie tylko spada, ale także nadal niewystarczająca pozostaje liczba tzw. pracowników kluczowych (35% stanu zatrudnienia). W końcu 2014 r. na jednego pośrednika pracy w powiatowym urzędzie pracy przypadało średnio 430 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego 863 osób (MPiPS-01, MPiPS-03, 2015). W końcu 2014 r. w powiatowych urzędach pracy 7812 osób pełniło funkcję doradcy klienta. Połowę z nich (50,1%) stanowili pośrednicy

pracy, a $\frac{1}{4}$ doradcy zawodowi¹⁾. Są w Polsce urzędy, gdzie na jednego pośrednika pracy przypadało ponad tysiąc bezrobotnych (w powiatowym urzędzie pracy w Bartoszycach 1494 bezrobotnych). W stołecznym urzędzie pracy sytuacja wyglądała najgorzej pod względem liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę zawodowego – 4070 bezrobotnych! W takich warunkach indywidualne podejście do bezrobotnego jest po prostu niemożliwe.

Obok poprawiającej się (mimo trudności) jakości działań urzędów pracy sprzyja także sytuacja gospodarcza. Optymizmem napawa fakt, że efektywność zatrudnienia w Polsce z roku na rok wzrasta. Oczywiście, można dziś dyskutować o tym, na ile dostępne instrumenty są efektywne, bądź też ilu bezrobotnych ma szansę z nich skorzystać. Nie można jednak nie zgodzić się z faktem, że samodzielnie wybrany przez bezrobotnego kierunek szkolenia czy miejsca odbywania stażu zawodowego, poprzedzony warsztatami uczącymi rozpoznawania sytuacji na lokalnym rynku pracy i tym samym zapotrzebowania na pracę, pozwala urzędowi pracy uzyskiwać wysokie wskaźniki zatrudnienia po finansowanych przez nie działaniach. Dyskusyjna jest natomiast sama wielkość dostępnych w PUP środków na aktywizację zawodową, która początkowo rosła, natomiast w 2011 r., mimo kryzysu gospodarczego, spadła.

Bodźcem dla pracowników PUP jest system wsparcia z Funduszu Pracy. Otóż obok 5% wsparcia dla samorządów na współfinansowanie kadry, 2% dodatkowo przyznaje się na premie dla zespołów osiągających najlepsze wyniki. Powoduje to, że pracownicy urzędów pracy najchętniej pracują z tzw. „łatwym” klientem, który rokuje szybkie znalezienie pracy, poświęcając stosunkowo mało czasu osobom bezrobotnym najbardziej oddalonym od rynku pracy.

W najbliższym czasie wyzwaniem pozostaje zbudowanie takiego systemu premiowania służb zatrudnienia z Funduszu Pracy, który uwzględniłby w większym niż dotychczas zakresie skuteczną pracę z trudnym klientem.

¹⁾ Kierownictwo PUP może podjąć decyzję o powierzeniu funkcji doradcy klienta poszczególnym grupom pracowników w różnym zakresie. Udział poszczególnych grup oraz poszczególnych pracowników w pełnieniu funkcji doradcy klienta uzależniony może być m.in. od posiadanych przez nich kompetencji.

INDYWIDUALIZACJA PODEJŚCIA I WSPARCIA W OŚRODKACH POMOCY SPOŁECZNEJ

Osoba lub rodzina zgłasza się o przyznanie pomocy do ośrodka pomocy społecznej w miejscu zamieszkania. Obsługą tej osoby lub rodziny zajmuje się pracownik socjalny, który w ciągu 14 dni od daty wszczęcia postępowania, czyli złożenia wniosku o pomoc, przeprowadza wywiad środowiskowy. Wywiad ten ma na celu ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin. Jest on nieodzownym elementem postępowania prowadzącego do wydania decyzji przyznającej lub odmawiającej przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Niemożność jego przeprowadzenia uniemożliwia pracownikowi ośrodka pomocy społecznej dokonania oceny rzeczywistej sytuacji majątkowej, rodzinnej i bytowej osoby ubiegającej się o świadczenie. W orzecznictwie akcentuje się, że obowiązek współdziałania osoby z ośrodkiem dotyczy także przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i powinien polegać na umożliwieniu pracownikowi socjalnemu przeprowadzenia wywiadu w wyznaczonym terminie oraz udzieleniu mu wszystkich niezbędnych informacji (NSA, 2011). Zgodnie z art. 11 ust. 2 Ustawy o pomocy społecznej brak współdziałania osoby z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia. Natomiast zgodnie z art. 107 ust. 4a i 5 Ustawy o pomocy społecznej niewyrażenie zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego przez osoby ubiegające się o świadczenia z pomocy społecznej albo odmowa złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym stanowi podstawę do wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia.

Jak widać, już na pierwszym etapie kontaktu klienta z pracownikiem socjalnym, konieczne jest nawiązanie interakcji. Jest to o tyle ważne, że w trakcie przeprowadzania wywiadu środowiskowego, w porozumieniu z klientem, ustalany jest dla niego plan pomocy. Wywiad jest bowiem narzędziem służącym do zdiagnozowania i oceny sytuacji danej osoby czy rodziny. Pracownik socjalny wspólnie z klientem na podstawie tej diagnozy wskazuje dalsze cele i kierunki działania. Ustalenia mogą zostać zawarte również w kontrakcie socjalnym. Kontrakt socjalny został formalnie zdefiniowany w przepisach pomocy społecznej (art. 6 pkt. 6 Ustawy o pomocy społecznej) jako pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytu-

acji życiowej osoby lub rodziny. W kontrakcie znajduje się m.in. wyliczenie ustalonych z pracownikiem socjalnym działań, które powinna podjąć osoba czy rodzina w celu poprawienia swojej sytuacji. Okres, na jaki zawierany jest kontrakt socjalny, dostosowywany jest z jednej strony do sytuacji życiowej, w jakiej znajduje się osoba zawierająca kontrakt, a z drugiej – do form wsparcia, zaproponowanych przez pracownika socjalnego. Każda osoba lub rodzina prowadzona jest zwykle od początku przez tego samego pracownika socjalnego.

Rodzina przeżywająca trudności opiekuńczo-wychowawcze, które często powiązane są z nieumiejętnością znalezienia i utrzymania zatrudnienia, może zostać również objęta wsparciem asystenta rodziny. Asysta rodzinna jako forma profesjonalnej pomocy środowiskowej udzielana jest w miejscu zamieszkania rodziny lub wskazanym przez rodzinę i uzgodnionym pomiędzy rodziną a asystentem rodziny. Asysta rodzinna opiera się na zasadzie pomocniczości, partnerstwa i współpracy oraz dobrowolności. Rodzina objęta pomocą ośrodka pomocy społecznej nie może być do niej przymuszana.

Indywidualizacja podejścia i wsparcia osób i rodzin jest szczególnie prowadzona w tych ośrodkach pomocy społecznej, w których doszło do rozdzielenia prowadzenia postępowań administracyjnych od pracy socjalnej. W pracy socjalnej kładzie się wtedy większy nacisk na zbudowanie odpowiedniej relacji pomocowej między pracownikiem socjalnym a klientem. W ośrodkach, w których takie rozdzielenie funkcjonuje, kompleksowość wsparcia skutkuje większą skutecznością podejmowanych działań i wzrostem efektywności.

Ośrodki pomocy społecznej obok wsparcia finansowego swoich klientów, prowadzą szereg działań specjalistycznych, interwencyjnych, realizują programy aktywizacyjne, w tym finansowane ze środków unijnych.

OPS, podobnie jak opisywane wcześniej powiatowe urzędy pracy, borykają się z problemami finansowymi i organizacyjnymi. Brakuje odpowiedniej liczby zatrudnionych pracowników socjalnych. Ośrodek pomocy społecznej powinien zatrudniać pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców, lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących (art. 110 ust. 11 Ustawy o pomocy społecznej). Dostępne dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej są rozbieżne: we-

dług pierwszych w 2012 r. odnotowano 1782 na 2497 ośrodków pomocy społecznej w Polsce, które spełniły warunek zatrudnienia przynajmniej jednego pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców. Stanowiły one 71% wszystkich ośrodków. Oznacza to, że standard ten nie został osiągnięty w 715 ośrodkach, które stanowiły 29% wszystkich ośrodków pomocy społecznej²⁾. Według innych znalezionych przeze mnie danych stan na dzień 31.12.2013 r. wskazywał, że pierwszy wskaźnik, tj. jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, osiągnięto w 57% gmin (Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie Ustawy o pomocy społecznej, 2014). Ostatnie lata (2016 i 2017) przyniosły inne zauważalne zjawisko: w niektórych gminach brakuje pracowników socjalnych, mimo posiadanych przez ośrodki etatów, co wynika z niskich uposażeń w OPS. Brak pracowników socjalnych, specjalistów, ale także asystentów rodzin (równie nisko opłacanych) powoduje, że wciąż w systemie pomocy społecznej jest wiele osób długookresowo uzależnionych od wsparcia.

Wzrost aktywności osób i rodzin w rozwiązywaniu własnych problemów i obserwowane coraz większe włączanie się w działania służb społecznych wpływają na podniesienie efektywności systemu organizacyjnego pomocy społecznej. Uzyskiwane wskaźniki efektywności w procesach usamodzielniających klientów byłyby wyższe, gdyby środki finansowe kierowane na pomoc społeczną były adekwatne do potrzeb wskazywanych przez samorządy gminne.

OBSZAR WSPÓŁPRACY DORADCY KLIENTA Z URZĘDU PRACY I PRACOWNIKA SOCJALNEGO W PROCESIE USAMODZIELNIANIA KLIENTÓW

Obok bezpośredniej wymiany informacji na temat konkretnego klienta między pracownikami obu wspomnianych instytucji, główną platformą współpracy jest Program Aktywizacja i Integracja, który został wprowadzony jako instrument do ustawy w 2014 r. Do udziału w Programie Aktywizacja i Integracja są kierowani bezrobotni, dla których jest ustalony profil pomocy III, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, w szcze-

²⁾ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 17405 w sprawie zatrudniania odpowiedniej liczby pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4F25ABD5> (dostęp: 13.03.2016).

gólności realizujący kontrakt socjalny. Przystąpienie do PAI uzależnione jest od spełnienia m.in. warunku bycia jednocześnie klientem PUP i OPS (Flaszyńska, 2015, s. 182–184). Bezrobotny skierowany do PAI objęty jest działaniami z zakresu aktywizacji zawodowej realizowanymi przez powiatowy urząd pracy, obejmującymi w szczególności prace społecznie użyteczne. Prace społecznie użyteczne oznaczają prace wykonywane w wymiarze do 10 godzin tygodniowo przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Za udział w pracach społecznie użytecznych bezrobotnemu przysługuje świadczenie. Dodatkowo elementem komplementarnym z działaniami w zakresie aktywizacji zawodowej są działania z zakresu integracji społecznej realizowane (na podstawie porozumienia pomiędzy urzędem pracy a ośrodkiem pomocy społecznej) przez ośrodek pomocy społecznej w ramach budżetu gminy lub organizację pozarządową w ramach zlecenia z urzędu pracy.

PAI jest przykładem partnerstwa zadaniowego. W 2015 r. w Polsce wzięło w nim udział 6150 osób. W odniesieniu do ponad pół miliona bezrobotnych znajdujących się w Polsce w tzw. III profilu widać, że nie jest to oszałamiająca liczba. Przykładowo również w Warszawie na 11 726 osób, które miały określony profil III, tylko 198 osób zostało objętych programem PAI (Program Aktywizacja i Integracja, 2015), a ukończyło go 165 bezrobotnych (czyli niespełna 1,4% osób będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy). Wysuwa się podstawowy wniosek: pomoc ta obejmuje zbyt małą liczbę osób.

TABELA 1. Liczba osób, które rozpoczęły prace społecznie użyteczne w ramach PAI w 2015 r. w Polsce

Liczba bezrobotnych biorących udział w Programie	w tym					
	kobiety	zamieszkałi na wsi	do 30. roku życia	do 25. roku życia	powyżej 50. roku życia	długotrwale bezrobotni
6150	3471	2752	602	188	2779	5171

Źródło: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, MPIPS-01, 2015.

Pozytywnym aspektem programu jest fakt, że program ten w ogólny sposób, ale jednak wymusza współpracę międzyinstytucjonalną. Oczywiście po prawie dwóch latach od jego stosowania widać, że obejmuje zbyt małą liczbę osób, że jest za krótki (trwa do sześciu miesięcy) i po jego ukończeniu, jeśli osoby te nie zostaną przeprofilowane i nie są objęte innym instrumentem w urzędzie pracy (a tak zazwyczaj jest), są pozostawione same sobie (mogą jedynie liczyć na wsparcie ośrodka w postaci zasiłku celowego i pracę socjalną).

W odniesieniu do prezentowanego artykułu nasuwa się pytanie, czy program ten zachęca do partycypacji? Myślę, że w tym kontekście tak, bo każdy uczestnik PAI realizuje swoje zadania według indywidualnego harmonogramu, ma możliwość kontaktu z innymi ludźmi, dowiadyuje się o swoich zasobach i ograniczeniach, nie jest osamotniony w swojej sytuacji społeczno-zawodowej. Bezrobotny rozwija swoje umiejętności psychospołeczne, buduje prawidłową interakcję z otoczeniem, wraca do aktywności. O tym, że czynny udział w takich działaniach daje efekty, świadczy przytoczony przykład.

ZAKOŃCZENIE

Państwo, a za tym administracja, powinny być jak najmniej widoczne dla obywatela. Pracownicy instytucji pomocowych powinni skupiać się na konkretnym wspieraniu osób pozostających poza zatrudnieniem. Klient powinien więc brać czynny udział w ustalaniu warunków oferowanej mu pomocy. Podmiotowe traktowanie klienta musi stać się powszechnie obowiązującą regułą. Służby zatrudnienia czy służby pomocy społecznej, jak zwykło się o nich mówić, muszą w coraz większym zakresie być w stanie służyć swoim podopiecznym, a nie administrować ich problemami. By tak się stało, muszą uruchamiać na szeroką skalę procesy włączania podopiecznych w dotyczące ich procesy decyzyjne (np. już podczas przyznawania świadczeń, doboru oferty pracy, wyboru szkolenia, miejsca odbywania stażu, wyboru pracodawcy itp.).

Obok przygotowywania i uczenia pracowników instytucji świadczących pomoc, do prowadzenia procesów, w sposób wymuszający czy kreujący aktywny udział w nich odbiorców działań, ważne jest, by samorządy (powiatowe i gminne), które ustawowo odpowiadają za funkcjonowanie tych instytucji, tworzyły finansowo-organizacyjne przesłanki do ich działania. Indywidualne podejście do klienta, mające wykreować jego aktywną postawę, nie może być ograniczane brakiem etatów dla specjalistów czy brakiem

lokalowym ograniczającym rzeczywistość indywidualną pracę. Zdaniem wielu pracowników służb społecznych i służb zatrudnienia to praca z wieloma ludźmi i pod presją czasu nie pozwala w wielu przypadkach wytwarzać takich więzi pomiędzy specjalistą a klientem, aby klient mógł i chciał rzeczywiście zaangażować się w ten proces. Coraz częściej się spotykamy z aktywizacją partycypacyjną, procesem, w którym klient jest świadomy podejmowanych wobec niego działań, akceptuje je i poprzez własną aktywność jest bardziej w nich skuteczny. Nie jest to jednak zjawisko powszechne.

BIBLIOGRAFIA

- Beckett, C. (2010). *Podstawy teorii dla praktyków pracy socjalnej*. Warszawa: Wydawnictwo APS.
- Bezrobocie rejestrowane w Polsce (2016). Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Encyklopedia Popularna* (2005). Warszawa: WN PWN.
- Evers, A., Guillemard, A.M. (2013). *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Flaszyńska, E. (2015). Program Aktywizacja i Integracja – założenia i wdrażanie. W: M. Grewiński (red.), *Polityka rynku pracy – w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*. Warszawa: Wydawnictwo WSP Korczaka.
- Howe, D. (2011). *Krótkie wprowadzenie do teorii pracy socjalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, Seria: Ex Libiris Pracownika Socjalnego.
- Każmierczak, T. (2014). Koprodukcja usług publicznych (koncepcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia), Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną”. Warszawa.
- Każmierczak, T., Rymśa, M. (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Program Aktywizacja i Integracja, Raport z realizacji (2015). Urząd Pracy m.st. Warszawy, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. 2014, poz. 667).
- Rymśa, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2013 r. (2014). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2014 r. (2015). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Wyrok NSA z dnia 6 września 2011 r. sygn. akt. I OSK 572/11.

PARTICIPATORY ACTIVATION OF UNEMPLOYED PEOPLE AS A CHANCE TO INCREASE THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL SERVICES

ABSTRACT

Participatory activation – as I understand it – is a conscious involvement in the activities of social services (social welfare services and employment services) by the beneficiaries of these services, that is the unemployed and other people who are, because of their life situation, forced to rely on social welfare and who in consequence are at risk of social exclusion. Because of the awareness of their situation, the citizens receiving support from social welfare system feel co-responsible for the actions taken to help them. The specialist cooperating with such a citizen treats him or her as a partner and is able to offer services better suited to his or her needs. Achieving this state of affairs requires increased efforts from the public social and employment services. The aim of my article is to show that bringing a citizen to the state of employment, and thus social inclusion, is obtained thanks to the cooperation between service providers (in this case labour offices and social welfare centres) and citizens themselves. Let me say, that the development of participatory activation of citizens in the recent years has helped to increase the effectiveness of the social service as a whole.

Key words: participatory activation, cooperation, social services, public employment services