

9.

REINTEGRACJA SPOŁECZNA
I ZAWODOWA JAKO PAKIET
USŁUG DOSTĘPNYCH
W CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH



CENTRUM
USŁUG
SPOŁECZNYCH

Co znajdziemy w broszurze?

Opracowanie dotyczy usług reintegracyjnych, w tym zasadności włączenia ich do lokalnych programów usług społecznych, jako szansy na uzdrowienie prowadzonej w gminach polityki reintegracji. Omówiono funkcje centrum usług społecznych (CUS) w tym zakresie, zarysowano projekt sieci reintegracyjnej z węzłowymi rolami CUS, wskazano role rozmaitych podmiotów instytucjonalnych działających w obszarze i na rzecz reintegracji. Wprowadzono pojęcie potencjału reintegracyjnego rozumianego jako organizację procesu reintegracji osób doświadczających wielowymiarowego wykluczenia społecznego (lub nim zagrożonych) oraz wskazano usługi, które warto uwzględnić w lokalnej bazie usług społecznych. W opracowaniu mowa jest także o rolach przypisanych personelowi CUS (kluczowym stanowiskom) w procesie reintegracji, a także o podstawowych wyzwaniach, jakim CUS powinien sprostać, by mógł wywoływać pożądane zmiany w lokalnej polityce reintegracyjnej. Wskazano także zagrożenia w tym względzie wraz z opisem procesów czy aktywności, które mogą pomóc im przeciwdziałać i je niwelować.

Arkadiusz Karwacki
Tomasz Kaźmierczak

9. REINTEGRACJA SPOŁECZNA I ZAWODOWA JAKO PAKIET USŁUG DOSTĘPNYCH W CENTRUM USŁUG SPOŁECZNYCH

Biblioteczka CUS

Seria materiałów edukacyjnych „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”

Wydawca: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

KPRP Kancelaria Prezydenta
Rzeczypospolitej
Polskiej

Redaktor serii: dr hab. Marek Rymsza

Koordynator projektu: Anna Dudzik

Publikacja recenzowana

Copyright © Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa 2022

Skład i łamanie: Rafał Kossowski

Wprowadzenie

Reintegracja społeczna i zawodowa jako pakiet usług dostępnych w centrum usług społecznych to broszura publikowana przez Kancelarię Prezydenta RP w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”. Seria publikacyjna podjęta została w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818; dalej ustawa o CUS). Projekt tej ustawy został skierowany do Parlamentu przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę w listopadzie 2018 roku. Prezydencka inicjatywa ustawodawcza spotkała się z poparciem rządu i pozytywną oceną parlamentarzystów ze wszystkich klubów politycznych, czego potwierdzeniem było konsensualne głosowanie „za” zarówno w Sejmie 19 lipca 2019 roku, jak i w Senacie 2 sierpnia 2019 roku. Zakończeniem procesu legislacyjnego było podpisanie ustawy przez Prezydenta RP, co nastąpiło 23 sierpnia 2019 roku.

Przepisy ustawy o CUS weszły w życie 1 stycznia 2020 roku. Pandemia koronawirusa wstrzymała na około rok realne możliwości korzystania z przepisów ustawy. Zarazem doświadczenia pandemii pokazały trafność zaproponowanych w ustawie o CUS rozwiązań polegających na rozwijaniu lokalnych środowiskowych systemów usług społecznych. Pomoc osobom starszym, samotnym czy z różnymi niepełnosprawnościami – organizowana w ich środowisku życia, gdzie wsparcie specjalistów reprezentujących różne zawody pomocowe łączone było ze wsparciem członków rodzin, sąsiadów oraz wolontariuszy z lokalnych organizacji pozarządowych, parafii i ruchów harcerskich – okazała się znacznie lepszą praktyką pomocową niż całodobowa opieka instytucjonalna powiązana w warunkach pandemii z wielomiesięczną izolacją społeczną.

Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do końca września 2021 roku 48 gmin podjęło decyzję o utworzeniu CUS. Kolejne gminy przygotowują się do utworzenia CUS na swoim terenie. Można się spodziewać, że ich liczba znacząco wzrośnie w 2022 roku, gdy uruchomiony zostanie program Fundusze Europejskie na rzecz Rozwoju Społecznego. Wsparcie finansowe dla rozwoju usług społecznych, w tym dla tworzenia nowych CUS i powiększania bazy usług w już funkcjonujących CUS dostępne będzie z poziomu regionalnego w ramach regionalnych programów na rzecz rozwoju społecznego.

Zbierane są i analizowane doświadczenia pierwszych CUS-ów. Rezultaty monitoringu zostaną przedstawione i poddane debacie publicznej na przełomie lat 2022 i 2023, gdy zgodnie z zapisem ustawowym rząd przedstawi w Sejmie sprawozdanie z realizacji ustawy za lata 2020–2022. Okres ten określany jest potocznie jako „pilotaż CUS”, gdyż chodzi w nim zarówno o przetestowanie rozwiązań przyjętych w ustawie o CUS, takich jak indywidualne plany usług społecznych (IPUS), programy usług społecznych czy format organizowania społeczności lokalnej, jak i o wypracowanie metodyki zarządzania usługami oraz stosowania profesjonalnych praktyk pomocowych przy wykorzystaniu nowych regulacji ustawowych. Temu ostatniemu służy pakiet edukacyjny „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”. W roku 2020 opublikowanych zostało pięć pierwszych opracowań, których autorzy przybliżyli korzyści z utworzenia CUS, omówili krok po kroku

proces przeprowadzenia diagnozy potencjału i potrzeb społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych, scharakteryzowali model zarządzania usługami możliwy do zrealizowania w CUS, przybliżyli metodykę organizowania społeczności lokalnej w ramach centrum, a także przedstawili zasady współpracy podmiotów z różnych sektorów przy świadczeniu usług w modelu CUS.

Prezentowane opracowanie autorstwa Arkadiusza Karwackiego i Tomasza Kaźmierczaka – badaczy akademickich bardzo dobrze zorientowanych w realiach praktyki społecznej – dotyczy możliwości wykorzystania CUS do świadczenia w sposób bardziej kompleksowy usług reintegracji społecznej i reintegracji zawodowej. Oba rodzaje usług reintegracyjnych w swojej istocie służą temu samemu procesowi inkluzji społecznej osób doświadczających problemu społecznej marginalizacji. Dlatego założenia koncepcyjne *activation services* – bo tak określa się te usługi w dokumentach programujących Unii Europejskiej – przewidują umiejętne łączenie działań z zakresu reintegracji społecznej i reintegracji zawodowej. W praktyce, zarówno w Polsce, jak i w wielu innych państwach europejskich, określone podejścia i związane z nimi rozwiązania instytucjonalne preferują jeden bądź drugi profil działań integracyjnych. Podejście *work first* („przede wszystkim praca”) oznacza koncentrację na integracji osób wykluczonych z rynku pracy i jest chętnie stosowane przez służby zatrudnienia. Z kolei służby społeczne zazwyczaj preferują wsparcie zogniskowane na podniesieniu przez odbiorców wsparcia umiejętności i kompetencji stricte społecznych.

Autorzy podkreślają potencjał CUS w zakresie organizowania wsparcia usługowego o charakterze zarazem kompleksowym i spersonalizowanym. Wskazują na możliwości związane z tworzeniem lokalnych programów usług społecznych, dzięki którym można odpowiednio osadzić rozproszone obecnie usługi reintegracyjne (autorzy wyróżniają trzy typy usługodawców funkcjonujących w dużej mierze niezależnie od siebie), czyli uzyskać efekt integracji reintegracji w wymiarze systemowym. Z kolei IPUS można i warto, ich zdaniem, wykorzystać do optymalnego łączenia elementów reintegracji społecznej i reintegracji zawodowej na poziomie pomocowej mikropraktyki – szycia na miarę konkretnych pakietów usługowych. Autorzy przedstawiają w broszurze własną propozycję nowego uporządkowania sfery usług reintegracyjnych, dzieląc je nie na usługi reintegracji społecznej i zawodowej, ale na dwa pakiety usługowe – pakiet A i pakiet B – oba konstruowane ze względu na poziom potencjału reintegracyjnego adresatów wsparcia, a nie na pole interwencji.

W końcowej części opracowania autorzy wskazują ponadto na zagrożenia i bariery w budowaniu lokalnych systemów usług społecznych, podpowiadając zarazem możliwe rozwiązania i środki zaradcze.

Zapraszamy do lektury!



Marek Rymsza, doradca Prezydenta RP

Reintegracja społeczna i zawodowa jako pakiet usług społecznych

Reintegracja społeczna i zawodowa (RSiZ) to relatywnie nowy obszar działania służb społecznych, a co za tym idzie – nowy rodzaj usług społecznych. Wyłonił się on w reakcji na zjawisko wykluczenia społecznego. W Polsce początek rozwojowi reintegracji społecznej i zawodowej dała ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹, choć nie tylko ona reguluje tę problematykę. Zgodnie z art. 2 pkt 4 tej ustawy reintegracja społeczna oznacza „działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie [...] umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu”. Reintegracja zawodowa, zdefiniowana w art. 2 pkt 5 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, to „działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie [...] zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy”. Artykuł 3 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym określa, jakie usługi mają się składać na reintegrację społeczną i zawodową – są nimi: 1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; 2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; 3) nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą; 4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. Zgodnie z zapisami ustawy usługi reintegracyjne świadczyć mają dwie nowe instytucje polityki społecznej: centra integracji społecznej (CIS) w pełnym zakresie (tj. obejmującym reintegrację społeczną i zawodową) oraz kluby integracji społecznej (KIS) w zakresie ograniczonym do usług reintegracji zawodowej. Obie te instytucje mogą być powoływane fakultatywnie przez władze samorządowe lub organizacje pozarządowe. Prawo do uczestnictwa w programach reintegracyjnych oferowanych przez CIS i KIS ustawa daje osobom należącym m.in. do jednej z następujących kategorii: bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnieni od alkoholu, uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, chorzy psychicznie, długotrwale bezrobotni, zwalniani z zakładów karnych i mający trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, osoby niepełnosprawne, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym (art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym).

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 176; dalej: ustawa o zatrudnieniu socjalnym.

Katalog usług z zakresu tradycyjnie rozumianej reintegracji społecznej i zawodowej

- spotkania służące diagnozie potrzeb i problemów, ale także zasobów społecznych,
- warsztaty,
- szkolenia,
- sesje grup terapeutycznych,
- sesje grup samopomocowych,
- sesje treningowe,
- udział w imprezach integracyjnych,
- udział w akcjach charytatywnych,
- wizyty w instytucjach,
- usługa kształtowania umiejętności poruszania się na rynku pracy,
- usługa kształtowania umiejętności i nawyków utrzymania się na stanowisku pracy,
- usługa kształtowania umiejętności prowadzenia działalności gospodarczej,
- usługa kształtowania kwalifikacji zawodowych,
- podnoszenie poziomu edukacji ogólnej beneficjentów,
- oferowanie zatrudnienia subsydiowanego,
- oferowanie zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych,
- oferowanie zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych,
- pomoc w znalezieniu pracy na otwartym rynku dla osób długotrwale pozbawionych pracy,
- pomoc w samozatrudnieniu,
- terapia uzależnień,
- poradnictwo wobec problemów rodzinnych,
- kursy komputerowe (formy indywidualne i grupowe),
- nauka załatwiania spraw formalno-urzędowych,
- zajęcia ogólnorozwojowe,
- zajęcia z przedsiębiorczości,
- nauka podstaw savoir-vivre'u,
- promocja zdrowego trybu życia.

Reintegracja społeczna i zawodowa w centrum usług społecznych

Ustawa z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych² stwarza możliwość fakultatywnego tworzenia w gminach nowych jednostek organizacyjnych – centrów usług społecznych (CUS). Ich podstawowa funkcja ma polegać na udostępnianiu mieszkańcom gmin usług społecznych w sposób skoordynowany i dostosowany do ich indywidualnych potrzeb³. Realizacja tej funkcji wymaga przede wszystkim przeprowadzenia procesu konsolidacji realnie lub potencjalnie dostępnych na obszarze gminy usług społecznych przez wyodrębnienie bazowej ich grupy i wpisanie jej w ramy programu określającego do kogo, po co i na jakich zasadach mają być one adresowane. Ustawa o CUS do kwestii gminnego programu usług społecznych podchodzi bardzo elastycznie: może to być jeden program lub więcej niż jeden; może on być adresowany do ogółu mieszkańców gminy lub pewnej ich kategorii o określonych potrzebach.

Niezależnie od formuły gminnego programu (jeden vs więcej niż jeden) można z góry wskazać trzy kategorie osób/rodzin, dla których usługi społeczne są szczególnie ważne i które – niejako standardowo – powinny być w gminnym programie uwzględniane. Najogólniej rzecz biorąc, są to:

- osoby o ograniczonej sprawności intelektualnej lub psychofizycznej oraz rodziny sprawujące opiekę nad takimi osobami;
- dzieci, których bezpieczeństwo i rozwój intelektualny i psychofizyczny są zagrożone;
- osoby doświadczające procesów wielowymiarowego wykluczenia.

Wykluczenie społeczne zwykle się redukuje do wykluczenia z rynku pracy i jego korelatów. Tymczasem niezależnie od sytuacji na rynku pracy warto pamiętać, że z natury rzeczy zawsze będzie istniała kategoria osób pozostająca poza głównym nurtem życia społecznego – to m.in. osoby doświadczające głębokiego ubóstwa, uzależnień, bezdomności czy zmagające się z readaptacją do życia społecznego po pobycie w zakładzie karnym. A zatem zawsze będzie zapotrzebowanie na usługi/programy integracyjne.

Jak już to zostało powiedziane na wstępie, w Polsce kompleks usług adresowanych do osób doświadczających wykluczenia społecznego określany jest mianem usług reintegracji społecznej i zawodowej. Nazwa ta zawiera w sobie cel ich świadczenia – jest nią właśnie reintegracja rozumiana jako przywracanie jednostek i grup do pełnienia ról społecznych (np. osoby samozaradnej, rodzica, sąsiada, obywatela), w tym także ewentualnie ról zawodowych (zdolność podjęcia pracy). W każdej gminie niewątpliwie mamy do czynienia z osobami, które doświadczają problemów czy deficytów wymagających wsparcia w formie usług reintegracyjnych. Jednak nie w każdej gminie mamy do czynienia z obecnością instytucji oferujących wsparcie w formie usług reintegracyjnych poza pracą socjalną świadczoną na poziomie gminy w ośrodku pomocy społecznej (OPS) lub instrumentami wsparcia wykorzystywanymi na szczeblu powiatu w powiatowym urzędzie pracy (PUP). Takie instytucje, jak centra integracji społecznej (CIS), kluby integracji społecznej (KIS) czy spółdzielnie socjalne (i inne przedsiębiorstwa społeczne), których konstytutywną cechą jest prowadzona w nich i dzięki nim reintegracja, nie występują w każdej gminie. Są ponadto inne powody, by uznać obecny stan RSiZ za wysoce niezadowalający. Wprowadzenie tego rodzaju usług społecznych w obręb działania CUS

² Dz. U. poz. 1818; dalej: ustawa o CUS.

³ Więcej na temat celów działania CUS, jego zadań i struktury w broszurze: M. Rymśa, *Dlaczego centrum usług społecznych?*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.)

może ten stan znacznie poprawić, a jednocześnie wypełnić konkretną ofertą usługową jeden z kluczowych dla misji CUS obszarów społecznych potrzeb.

Na czym zatem polegają obecne problemy RSiZ i jak CUS może je rozwiązywać. Po pierwsze, należy zauważyć, że w świetle obowiązujących regulacji prawnych obszar RSiZ ma niejasne granice. Praktyka RSiZ nie odbywa się w wyraźnie zakreślonych (zdefiniowanych) ramach instytucjonalno-prawnych. Bez wątplenia w istniejącym porządku prawnym centralna pozycja przypada ustawie o zatrudnieniu socjalnym, ale wiele kluczowych kwestii jest uregulowanych poza nią, w innych aktach prawnych – ustawach, które koncentrują się na innych zagadnieniach i dla których RSiZ jest przedmiotem o raczej marginalnym znaczeniu. Rozmyte granice porządku prawnego, stanowiącego podstawę prowadzonych działań praktycznych, to jeden z dowodów na niedoinstytucjonalizowanie RSiZ. Samo to nie musiałoby zostać uznane za dysfunkcyjne, gdyby istniał podmiot koordynujący i spajający działania różnych instytucji funkcjonujących w różnych systemach polityki społecznej.

Po drugie, zwraca uwagę fakt, że RSiZ – jak do tej pory – nie została wpisana do katalogu zadań statutowych organów władzy publicznej. W szczególności dotyczy to także tworzenia i prowadzenia centrów integracji społecznej. Zgodnie bowiem z zawartą w ustawie o zatrudnieniu socjalnym regulacją, kwestie te zostały pozostawiane uznaniu samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. Podobna sytuacja (fakultatywność) dotyczy tworzenia CUS. Należy jednak zwrócić uwagę, że takie instytucje, jak CIS czy KIS, funkcjonują po stronie podaży, jeśli chodzi o dostępność oferty usług reintegracyjnych, i to dostępność tych usług w środowisku lokalnym należy uznać za priorytetową. CUS ma doniosłe zadania, których realizacja może nadać aktywności takim podmiotów, jak CIS czy KIS, nowy wymiar (koordynacja procesu świadczenia usług, realna indywidualizacja wsparcia, odbiurokratyzowanie podmiotów zatrudnienia socjalnego), i dlatego niezwykle ważne jest, aby samorzady dostrzegły szanse związane z powstaniem CUS – podmiotu koordynującego dostarczanie mieszkańcom różnych wiązek usług społecznych (także usług RSiZ). CUS potrzebuje podmiotów, które dostarczą pakiety usług reintegracyjnych (takich, jakimi są dzisiaj np. CIS), a jednocześnie może wesprzeć te podmioty (w sytuacji realnych problemów w zakresie indywidualizacji wsparcia, dostępu do usług przygotowujących mieszkańców do korzystania z procesów reintegracyjnych, koordynacji wsparcia) w ich funkcjonowaniu. Tych potrzeb i wyzwań i ich kompensacji nie należy wymuszać, ponieważ w rezultacie mogłoby to przybrać formę odwrotną do zamierzonej (np. działań pozornych). Powstanie CUS powinno bazować na diagnozie słabości dotychczasowej lokalnej polityki społecznej i wyraźnej orientacji na usprawnienie procesów dostarczania obywatelom usług społecznych. To warunki konieczne dla powodzenia CUS w zakresie przypisanych mu ról, zadań i wyzwań. Jednocześnie jednak RSiZ powinna stać się obowiązkowym zadaniem gminy. Wskazujemy te kwestie, aby podkreślić wagę reintegracji w ramach lokalnej polityki społecznej, a także w kontekście przyszłej konstrukcji programów usług społecznych, których realizację będą koordynować CUS.

Po trzecie (szczególnie istotne w kontekście potencjalnych zadań CUS), w systemie administracji publicznej nie wyodrębniono struktur odpowiedzialnych za zarządzanie RSiZ, a jedynie dopisano administracji pomocy społecznej pewne zadania z zakresu zatrudnienia socjalnego. Stan rzeczy w tym zakresie charakteryzują zatem trzy cechy:

- powszechna uznaniowość – kluczowe elementy praktyki RSiZ: CIS, KIS, zatrudnienie wspierane, Program Aktywizacja i Integracja, kontrakt socjalny, zgodnie z prawem mogą być realizowane, ale nie muszą;

- rozproszenie sektorowe i instytucjonalne, które oznacza, że w praktykę RSiZ zaangażowane są różne podmioty organizacyjne działające w różnych sektorach (publiczny i trzeci sektor) i w różnych pionach administracji publicznej;
- brak struktur i mechanizmów koordynacji pionowej i poziomej.

Reintegracja jest zatem dzisiaj jedynie zestawem instrumentów. Wskazują na to, po pierwsze, przedmiot istniejących regulacji prawnych, po drugie, wspomniana wcześniej powszechna uznaniowość. Oczywiście CUS nie jest w stanie na wszystkie problemy odpowiedzieć. Jednakże przypisanie CUS funkcji:

- diagnostycznej (w odniesieniu zarówno do potrzeb społeczności, jak i potrzeb jednostek oraz grup),
- integracyjnej (CUS dysponuje w bazie usługami dostępnymi w różnych systemach i instytucjach oraz integruje reintegrację – poszerza zakres interwencji o usługi kreujące kompetencje komunikacyjne, włączające w życie społeczne, kulturalne, animujące aktywność pozazawodową),
- profesjonalizującej (kierowanie usług zgodnie z przyjętymi merytorycznymi standardami niezbędności konkretnych form wsparcia w reakcji na określone potrzeby oraz sposobu świadczenia określonej usługi),
- koordynacyjnej (nadzór nad zindywidualizowanym procesem świadczenia usług mieszkańcowi w formule *case management*) oraz
- animacyjnej (rozszerzanie asortymentu usług w różnych zakresach w odniesieniu do profesjonalnie określanych potrzeb),

pozwała oczekiwać, że stan RSiZ, przynajmniej tam, gdzie CUS powstanie, ulegnie poprawie.

W związku z tym przed CUS należałoby postawić zadania koordynacji dostępu mieszkańców do usług RSiZ (tam, gdzie te usługi są dostępne) oraz animowania tworzenia oferty usług RSiZ (tam, gdzie dzisiaj mieszkańcy doświadczający wykluczenia nie mają możliwości uzyskania kompleksowego wsparcia).

Jak więc widać, związek, jaki zachodzi pomiędzy koncepcją CUS opisaną w ustawie o CUS a RSiZ, jest następujący:

- CUS potrzebuje RSiZ, jeśli chce wypełnić wyznaczoną mu w lokalnym systemie polityki społecznej rolę;
- RSiZ potrzebuje CUS, jego formuła stwarza bowiem warunki ich instytucjonalnej integracji (koordynacji i uspołnienienia procesu wspierania osób potrzebujących), której brak stanowi obecnie kluczową barierę w skutecznym upodmiotawianiu osób doświadczających wielowymiarowego wykluczenia.

Reintegracja społeczna i zawodowa jako program centrum usług społecznych

Wprowadzenie RSiZ w obręb zainteresowań CUS wymaga przede wszystkim uwzględnienia tej problematyki w działaniach zespołu do spraw organizowania usług społecznych, a w szczególności w zadaniach organizatora usług społecznych (OUS)⁴. Byłby on odpowiedzialny za: przygotowanie gminnego programu RSiZ (części programu, jeśli rada gminy zdecyduje przyjąć jeden ogólny program usług społecznych) na podstawie diagnozy potrzeb i potencjału⁵, opracowanie planu jego wdrożenia, zarządzanie programem i jego koordynację w toku jego realizacji oraz – na koniec – jego ewaluację.

Przy przygotowywaniu lokalnego programu reintegracyjnego warto wziąć pod uwagę, że po latach pewnego zastoju, na skutek – z jednej strony – zebranych doświadczeń, z drugiej – zasadniczej zmiany sytuacji na rynku pracy, polityka publiczna w zakresie RSiZ zaczęła ewoluować. Wyrazem tej ewolucji jest zamysł wprowadzenia w obszar reintegracji nowego profilu usług dzięki współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego, instytucji pomocy społecznej, instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych – pilotażowo przetestowany w praktyce w ramach projektu „Krajowa Sieć Reintegracji – wzmocnienie instytucji zatrudnienia socjalnego w działaniach polityki społecznej wobec wykluczenia społecznego”. Główne cechy tego nowego podejścia to przede wszystkim:

- rozszerzenie profilu usług reintegracyjnych o działania z zakresu, m.in. profilaktyki zdrowotnej, kultury i dziedzictwa narodowego, edukacji ogólnej, sportu i rekreacji, co pozwoli wyjść poza obręb pomocy społecznej i rynku pracy (to potencjalne zakresy usług, które powinny sprzyjać kompleksowości i skuteczności reintegracji);
- zmiany mentalności instytucji otaczających podmioty oferujące dzisiaj usługę zatrudnienia socjalnego (jako aktualnie wiodącą usługę w procesie reintegracji), polegającą na włączeniu się w działania na rzecz osób reintegrowanych także instytucji innych niż instytucje pomocy społecznej oraz rynku pracy, w tym przeznaczanie przez nie na te działania części swoich zasobów techniczno-materialnych;
- spójność instytucjonalnej współpracy na rzecz reintegracji o zasięgu krajowym poprzez włączenie w sieć podmiotów działających na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym;
- komplementarność oddziaływania sektorowych polityk publicznych na sytuację osób objętych usługami reintegracyjnymi poprzez równe traktowanie w procesie reintegracyjnym roli instytucji: pomocy społecznej, rynku pracy, profilaktyki zdrowotnej, edukacji ogólnorozwojowej, kultury, sportu, rekreacji i in.

Szczególną cechą nowego podejścia jest założenie sieciowego charakteru systemu RSiZ. Najważniejszymi węzłami tej sieci powinny być:

4 Więcej o zadaniach OUS w broszurze: T. Kaźmierczak, A. Karwacki, *Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

5 Więcej na temat przeprowadzania diagnozy potrzeb i potencjału w broszurze: D. Bazuń, J. Frątczak-Muller, M. Jaskulska, M. Kwiatkowski, A. Mielczarek-Żejmo, *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

- na poziomie gmin – podmioty zatrudnienia socjalnego świadczące nowy profil usług (nowo powstające oraz te, które już funkcjonują i zmieniają dotychczasowy profil, tzn. będą dostarczać usługi koordynowane i indywidualizowane przez CUS – szczególną rolę mogą tu odgrywać CIS, ale także nowe KIS animowane w ramach projektu „Krajowa Sieć Reintegracji...”), lokalne organizacje pozarządowe działające w obszarze zdrowia, edukacji, kultury, sportu i rekreacji oraz inne instytucje działające lokalnie, przedsiębiorcy, u których uczestnicy zajęć mogą odbywać staże w ramach reintegracji zawodowej;
- na poziomie regionu – regionalne ośrodki polityki społecznej, platformy współpracy instytucjonalnej z udziałem przedstawicieli instytucji sektorowych (organizacji pozarządowych), biznesu;
- na poziomie krajowym – funkcjonujące podmioty zatrudnienia socjalnego, instytucje pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, przedstawiciele regionalnych ośrodków polityki społecznej oraz przedstawiciel Rady Zatrudnienia Socjalnego działającej przy ministrze właściwym ds. zabezpieczenia społecznego.

Ponieważ podstawowym celem nowego podejścia do RSiZ jest rozszerzenie profilu usług reintegracyjnych, kluczowym poziomem sieci reintegracji musi być poziom lokalny, bo tylko tu owo rozszerzenie może nastąpić. Biorąc pod uwagę ten cel, tj. zapewnienie osobom reintegrowanym dostępu do szerokiego asortymentu usług, można wskazać trzy kategorie instytucji i organizacji (interesariuszy), których udział warunkuje jego osiągnięcie.

Trzy typy interesariuszy w organizowaniu procesów reintegracji

interesariusze typu A: organizacje i instytucje, których głównym celem statutowym jest reintegracja, np.: CIS, KIS, integracyjne przedsiębiorstwa społeczne, w tym spółdzielnie socjalne, lokalne organizacje pozarządowe;

interesariusze typu B: organizacje i instytucje, których jednym z celów statutowych jest reintegracja, np.: OPS, PUP, lokalne organizacje pozarządowe działające na rzecz osób wykluczonych;

interesariusze typu C: organizacje i instytucje, dla których reintegracja nie jest celem statutowym, ale które świadczą usługi i z których to usług – co najmniej w tej samej mierze, co inne kategorie społeczne – mogą korzystać osoby reintegrowane, np.: instytucje kultury (w tym samorządowe ośrodki kultury i biblioteki), instytucje edukacyjne, placówki opieki zdrowotnej i promocji zdrowia, ośrodki sportu i rekreacji, lokalni pracodawcy, lokalne organizacje pozarządowe działające na polu m.in.: kultury, edukacji, promocji zdrowia i ekologii.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zakładanego celu kluczowe znaczenie mają interesariusze typu C, bo to właśnie oni mogą dostarczyć osobom reintegrowanym nowe usługi. Od nich, od ich obecności i ich gotowości włożenia swojego wkładu zależy, czy w danej społeczności uda się zmienić profil reintegracji.

W obecnym stanie rzeczy podstawową słabością takiego podejścia jest brak dostatecznie silnej instytucji lokalnej, która byłaby w stanie dźwignąć zadanie tworzenia i podtrzymywania lokalnej sieci usług reintegracyjnych, najlepiej w formie sformalizowanego partnerstwa. CUS do zapewnienia tego pustego miejsca na instytucjonalnej scenie lokalnej polityki społecznej się świetnie nadaje. Podjęcie przez CUS tej funkcji wymagałoby w szczególności, by działający w nim organizator usług społecznych zainspirował zawiązanie się lokalnej sieci reintegracji i *włączył* usługi oferowane przez interesariuszy typów A, B i C do programu usług, dzięki czemu mogłyby one być uwzględniane przez koordynatora indywidualnych planów usług społecznych (KIPUS)⁶. Animacja rozszerzania oferty usług reintegracyjnych w *różnych zakresach* stałaby się wspólnym zadaniem organizatora usług społecznych i organizatora społeczności lokalnej.

Wskazówki dotyczące celów i zawartości (oferty usługowej) gminnego programu reintegracji społecznej i zawodowej

Program powinien orientować się na **rozwijanie potencjału istotnego dla przełamania barier ograniczających uczestnictwo osoby wykluczonej w życiu społecznym i publicznym**, który w skrócie można by nazwać **potencjałem reintegracyjnym**. To powinien być cel interwencji instytucjonalnej realizowany poprzez synergiczne oddziaływania różnych instytucji świadczących usługi ujęte w indywidualnym planie usług społecznych. Koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych, bazując na dostępnej bazie usług i programie oraz potrzebach mieszkańców, w określaniu zakresu niezbędnej interwencji instytucjonalnej w formie oferty usług powinni kierować się zwiększaniem potencjału reintegracyjnego wspieranych osób, a nie ich potencjału zatrudnieniowego.

Charakterystyka pojęcia „potencjał reintegracyjny”

Pojęcie „potencjał reintegracyjny” pełni tę samą funkcję, jaka w tradycyjnie rozumianej reintegracji społecznej i zawodowej przypada pojęciu zatrudnialności, ale ma szersze znaczenie od zatrudnialności (zatrudnialność mieści się bowiem w jego zakresie znaczeniowym).

Zasadne wydaje się także, by potencjał reintegracyjny zdefiniować w sposób analogiczny do zatrudnialności. Potencjał reintegracyjny zatem odnosi się do zdolności/możliwości danej osoby do włączenia się i uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym (zdolność pełnienia zestawu ról społecznych wraz z nabywaniem określonych tożsamości w związku z pełnieniem tych ról w formule aktywnego obywatelstwa/uczestnictwa).

Zbiór czynników kształtujących ten potencjał mieści się w ramach trzech kategorii:

- 1) czynniki indywidualne,
- 2) okoliczności życiowe,
- 3) czynniki środowiskowe.

⁶ Więcej o zadaniach KIPUS w broszurze: T. Kaźmierczak, A. Karwacki, *Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych...*

W odróżnieniu od zatrudnialności, która ze swej istoty jest jednowymiarowa, potencjał reintegracyjny jest pojęciem wielowymiarowym. Praca i zatrudnienie to jeden z jego wymiarów, jest kwestią otwartą, jak (lub jakie) wyodrębnić pozostałe wymiary (z pewnością w każdym układzie znalazłby tu miejsce wymiar rodzinny i zakresy ról wypełnianych w środowisku rodzinnym).

Wielowymiarowość potencjału reintegracyjnego oznacza, że występujące między ludźmi zróżnicowania dotyczyłyby nie tylko jego poziomu (ogólny zakres zdolności do skutecznej reintegracji), lecz także struktury (szczegółowe zasoby, deficyty, doświadczenia jako potencjały częściowe, tj. odnoszące się do poszczególnych wymiarów). Pojęcie potencjału reintegracyjnego każe zwracać uwagę nie tylko na słabości i deficyty, lecz także na posiadane przez daną osobę zasoby i aktywa. W toku procesu reintegracji te pierwsze byłyby redukowane/kompensowane, te drugie zaś mobilizowane (co powinno znajdować wyraz w procesie indywidualizacji planów usług konstruowanych w CUS).

Pojęcie potencjału reintegracyjnego powinno wyznaczać zakres i charakter nowych usług reintegracyjnych w CUS (już bez podziału na reintegrację społeczną i reintegrację zawodową), uwzględnianych w indywidualnych planach usług społecznych. Wstępnie można wskazać dwie podstawowe grupy usług, które warto, aby znalazły się w bazie usług CUS i jednocześnie stanowiły ofertę w dyspozycji KIPUS:

- Grupa A: usługi służące budowaniu i wzmacnianiu podmiotowości osób wykluczonych, budzeniu i rozwijaniu ich gotowości do kierowania własnym życiem, w tym aktywnego zaangażowania w proces reintegracji (np. praca socjalna w CUS/OPS, usługi CIS/KIS, sesje terapii psychologicznej). Mamy tu na myśli tworzenie warunków, które dają realną szansę, by był prowadzony proces reintegracyjny danej osoby (mieszkańca). Zakres i głębokość deficytów konkretnych osób w kontekście gotowości i chęci do zmian życiowych może już na starcie niweczyć powodzenie procesów reintegracyjnych, dlatego niezbędne jest swoiste przygotowanie jednostki do reintegracji.
- Grupa B: usługi służące przełamywaniu/pokonywaniu przez daną osobę wykluczoną/kategorie osób wykluczonych barier, blokad, utrudnień i ograniczeń w zakresie pełnienia ról społecznych i sprzyjaniu integrowania mieszkańców w ramach grup społecznych, wspólnot lokalnych, społeczności, rynku pracy. W szczególności mogłyby one polegać na: rozwoju kapitału ludzkiego osób aktywizowanych, poprawie ich sytuacji życiowej lub udostępnianiu albo ułatwianiu dostępu do usług publicznych.

Bardzo dobre podstawy do zaprojektowania i świadczenia usług z grupy A daje m.in. koncepcja tzw. umiejętności życiowych. Usługi w zakresie wyrabiania i wzmacniania umiejętności życiowych polegają m.in. na treningu:

- umiejętności kierowaniem własnym życiem (np. procesem uczenia się, podejmowania decyzji, rozwiązywania problemów),
- umiejętności społecznych (np. zdolności komunikacji, współpracy, rozwiązywania konfliktów),
- umiejętności osiągnięcia satysfakcji życiowej (np. autoprezentacji, bycia liderem, pozytywnej samooceny, samodyscypliny),
- umiejętności angażowania się w sprawy obywatelskie,

- umiejętności konstruowania planów życiowych [ścieżki (samo)rozwoju, zaspokajania potrzeb własnym staraniem, racjonalnego gospodarowania środkami],
- umiejętności dawania sobie rady z psychospołecznymi wymiarami przynależności do grupy stygmatyzowanej.

Lista usług należących do grupy B jest właściwie nieograniczona i obejmuje:

- **Usługi ogólnodostępne** (powszechne). W tym zakresie możemy mówić o dostępie jednostek i grup do oferty usług publicznych, które adresowane są do wszystkich obywateli, z jednoczesną troską o ich wysoką jakość. Należy tu wskazać m.in. na:
 - usługi profilaktyki, rehabilitacji i ochrony zdrowia,
 - ofertę kulturalną,
 - ofertę rekreacyjną,
 - ofertę sportową,
 - ofertę edukacyjną (edukacja powszechna).
- **Usługi adresowane do osób o szczególnych potrzebach** („szyte na miarę”). W tym obszarze lokować się będzie obecnie dostępna oferta usług społecznych adresowanych do osób, które ze względu na swoją sytuację (i doświadczenia) wykazują zapotrzebowanie na zindywidualizowane wsparcie o charakterze aktywizującym, zorientowanym na niwelowanie barier w pełnieniu ról społecznych (w tym także ról związanych z pracą zawodową). Z poniższych usług mogą korzystać osoby zarówno tymczasowo bezrobotne, jak i znajdujące się w szczególnej sytuacji (doświadczające utrwalonych problemów), a więc ci, którzy wykazują szczególne zapotrzebowanie na zwiększanie potencjału reintegracyjnego. W dużej mierze mowa tu o usługach zbieżnych z istotą profesjonalnej pracy socjalnej rozumianej jako „działalność pracowników socjalnych i innych, polegająca na promowaniu zdrowia i dobrostanu ludzi, na pomaganiu ludziom, aby stali się bardziej samowystarczalni; na zapobieganiu uzależnieniu od pomocy; wzmacnianiu więzi rodzinnych; przywracaniu jednostek, rodzin, grup i społeczności do pomyślnego funkcjonowania społecznego”⁷.

Sięciowy charakter systemu RSiZ wymaga, by to CUS przypadła rola głównego węzła sieci lokalnej. Jego zadaniem byłoby zatem inicjowanie sieci, pośredniczenie pomiędzy jej pozostałymi elementami, inspirowanie podejmowanych wewnątrz sieci działań⁸. Ważne jest, by oprócz tego CUS budował w otoczeniu lokalnym korzystny dla reintegracji klimat społeczny oraz wzmacniał przywiązanie do problematyki reintegracji (dostrzeganie swojej roli, doniosłości, potencjału w zakresie wsparcia) wśród interesariuszy typu B, ale przede wszystkim typu C (dla, których reintegracja nie jest celem instytucjonalnym).

7 R.L. Barker, *The Social Work Dictionary*, NASW Press, Washington D.C. 1995, s. 453, za: R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf> (dostęp 30 lipca 2021 r.).

8 Szczegółową analizę form relacji między lokalnymi instytucjami i koordynacji dostępu do usług społecznych przez nowo utworzoną instytucję CUS opisano broszurze: Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

Ponieważ ustawa o CUS nie wyposaża dyrektora CUS w jakieś szczególne uprawnienia czy kompetencje, które ułatwiałyby proces pozyskiwania usług z różnych źródeł oraz zarządzanie i koordynowanie procesami ich świadczenia, uzasadnione wydaje się wykorzystanie dla tych celów sieciowej formuły sformalizowanego partnerstwa lokalnego. Trzeba podkreślić, że w przypadku RSiZ zawiązanie partnerstwa ma kluczowe znaczenie, ponieważ nie ma w powyższych zakresach innej względnie skutecznej metody działania, zwłaszcza w odniesieniu do interesariuszy typu B i C. Nie mamy wątpliwości, że za kreowanie takich relacji partnerskich odpowiedzialność ponoszą zatrudnieni w CUS organizator usług społecznych oraz organizator społeczności lokalnej (OSL)⁹. Reintegracja mieszkańców ma szansę przybierać postać spójnego, komplementarnego, skoordynowanego i zindywidualizowanego procesu w sytuacji, gdy zaistnieją procesy zawiązywania i utrwalania relacji między lokalnymi instytucjami oferującymi usługi przy jednoczesnej orientacji na organizowanie przez OSL wśród mieszkańców środowiska lokalnego relacji samopomocowych (zwłaszcza tam, gdzie mamy do czynienia z niedostatkami instytucjonalnej oferty usług społecznych).

Reintegracja społeczna i zawodowa a indywidualne plany usług społecznych

Zawarte w ustawie o CUS rozwiązania dotyczące obowiązku sporządzania indywidualnych planów usług społecznych oraz roli i zadań KIPUS w pełni odpowiadają logice reintegracji, rozumianej jako celowo zaprojektowany proces nabywania lub odzyskiwania przez osoby wykluczone społecznie zdolności do włączenia się i uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym. W gruncie rzeczy trudno sobie wyobrazić, by proces taki miał szansę powodzenia bez wewnętrznej koordynacji i zarządzania – funkcji, którym służą instrumenty w postaci indywidualnego planu usług społecznych oraz rola KIPUS. Przesądzają o tym co najmniej dwa powody: z jednej strony konieczność indywidualizacji wsparcia, z drugiej – szeroki zakres i bogata różnorodność wchodzących w grę usług, które w dodatku mogą pochodzić z różnych podsystemów, mających własne reguły funkcjonowania i finansowania oraz własne struktury organizacji i zarządzania.

Fazy koordynacji i zadania szczegółowe KIPUS	
Fazy	Zadania
Ocena potrzeb	<ul style="list-style-type: none"> zebranie informacji o potrzebach mieszkańca i zasobach zapewnienie formalnych specjalistycznych diagnoz integracja zebranych informacji oraz diagnoz specjalistycznych

⁹ Więcej na temat roli OSL w broszurze: B. Bąbska, B. Skrzypczak, *Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych*, KPRP, Warszawa 2020; broszura dostępna w ramach pakietu edukacyjnego „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych” przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP (przyp. red.).

Planowanie usług	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie wpływu mieszkańca na kształt planu • ustalenie krótko- i długoterminowych celów odpowiadających wartościom i możliwościom mieszkańca • sformułowanie osiągalnych i mierzalnych celów • multidyscyplinarne konsultacje • ustalenie odpowiedzialności za realizację poszczególnych funkcji pomiędzy: koordynatorem, mieszkańcem i innymi partnerami • ustalenie jasnych kryteriów osiągnięć • ustalenie harmonogramu przeglądu planu i zadań • ustalenie planu awaryjnego • okresowa aktualizacja planu przy współpracy z mieszkańcem
Wdrożenie	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie/ wzmocnienie mieszkańca do korzystania z usług (informowanie o specyfice korzystania z konkretnych usług, możliwych efektach, trudnościach) • pośrednictwo w zapewnieniu mieszkańcowi usług indywidualnie „szytych na miarę” • doradzanie i wspieranie mieszkańca w toku korzystania z usług • zapewnienie usług na wypadek kryzysu
Koordinacja/monitorowanie	<ul style="list-style-type: none"> • ustalenie procesu wspólnego ewaluowania realizacji planu przez koordynatora i mieszkańca • wykorzystywanie uprawnień kupującego do kontroli usług • wypracowanie porozumień między instytucjami świadczącymi usługi • monitorowanie świadczonych usług pod względem ich stosowności, intensywności, ilości, jakości, skuteczności • ustalenie mechanizmu dokumentowania niezaspokojonych potrzeb i luk w asortymencie dostępnych usług • ustalenie mechanizmu monitorowania efektów • ustalenie mechanizmów kontroli kosztów • ustalenie mechanizmu sprawdzania sytuacji mieszkańców po zakończeniu realizacji planu
Indywidualne rzecznictwo interesów mieszkańca	<ul style="list-style-type: none"> • wyjaśnienie innym sytuacji mieszkańca • interweniowanie w imieniu mieszkańca • pomaganie mieszkańcowi w zbieraniu faktów, dokumentów istotnych z punktu widzenia nabywania uprawnień • zachęcanie i wspieranie mieszkańców do stawiania się rzecznikami samych siebie

Zakończenie	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie mieszkańca w ocenie jego sytuacji, możliwości i potrzeb dalszego korzystania z usług • w przypadku potrzeby kontynuacji przedstawienie mieszkańcowi opcji co do dalszych usług i usługodawców, skierowanie i kontakt z przyszłym usługodawcą, ułatwienie okresu przejściowego • w przypadku rozstania przy braku potrzeby kontynuacji usług: wspólny przegląd dokonań, ocena osiągniętych postępów i stopnia realizacji celów, uwolnienie emocji, konkretne plany na przyszłość • zapewnienie mieszkańcowi możliwości kontaktu w przyszłości
--------------------	--

Źródło: opracowanie własne

Na koniec należy dodać, że świadczenie usług reintegracyjnych w formule indywidualnie zaplanowanego i koordynowanego procesu wymaga spełnienia dwóch podstawowych warunków. Po pierwsze, muszą istnieć niezbędne zasoby w postaci zestawu dostępnych usług, istotnych dla zaspokojenia potrzeb danej kategorii mieszkańców. KIPUS może starać się własnym działaniem niejako uzupełnić (zastąpić) brakujące usługi, ale ma to sens jedynie w pewnym ograniczonym zakresie. Zapewnienie, by te zasoby były dostatecznie rozwinięte, to zadanie OUS, a więc innej kategorii pracowników CUS, KIPUS ma bowiem koncentrować się na efektywnym zarządzaniu zasobami już dostępnymi. Po drugie, KIPUS nie może być przeciążony.

Zagrożenia

Dostrzegamy następujące trudności bariery i ryzyka, jakie mogą wystąpić we wdrażaniu do CUS zaproponowanego wyżej podejścia do RSiZ:

- **Brak umocowania sprawczego CUS.** CUS powinien stawać się centralną instytucją lokalnej sieci reintegracji poprzez funkcjonowanie pod auspicjami władzy samorządowej. Jeśli tak nie będzie i CUS nie stanie się stabilnym podmiotem traktowanym przez władze lokalne za centrum lokalnej polityki świadczenia usług (m.in. w sytuacji braku własnej kadry specjalistów i braku czytelnego zestawu przypisanych zadań, przekazanych usług), zmiana z perspektywy skuteczności polityki reintegracji będzie miała jedynie fasadowy charakter. W pewnym sensie odpowiedzią na to ryzyko jest paradoksalnie fakultatywność w zakresie tworzenia CUS. Instytucje te będą powstawać tam, gdzie dostrzega się potrzebę zmiany w zakresie lokalnej polityki społecznej opartej na usługach, gdzie istnieje wola zwiększenia skuteczności wsparcia mieszkańców, animacji relacji samopomocowych, indywidualizacji wsparcia i wszechstronnego oddziaływania na potrzeby mieszkańców. Jednocześnie doświadczenia powstających CUS mogą stanowić zbiór dobrych praktyk, wskazujących, że dotychczasowe słabości w zakresie koordynacji procesów reintegracyjnych można niwelować dzięki rolom przypisanym w tym względzie właśnie CUS.
- **Brak oferty dla mieszkańców o największych deficytach.** CUS powinien uwzględniać przekazane mu zadania (usługi), pozwalające na wszechstronne wsparcie mieszkańców o największych deficytach. CUS powinien mieć szansę wspierać dzisiejszych klientów instytucji systemu pomocy społecznej i administracji

pracy, wobec których te instytucje samodzielnie nie są w stanie osiągać pozytywnych efektów reintegracji. Jeśli tak się nie stanie i CUS nie będzie dysponował ofertą usług reintegracyjnych (czy też możliwościami świadczenia pracy socjalnej) dla mieszkańców z głębokimi deficytami, to trudno będzie mówić, że CUS jakościowo zmieni politykę reintegracji. Właśnie instytucja CUS ma potencjał do tego, aby skoordynować nieskuteczne, często indywidualne działania różnych instytucji wobec mieszkańców o najbardziej rozległych deficytach. Duże oczekiwania w tym względzie należy wiązać, z jednej strony, z pracą KIPUS, który kształtując indywidualne plany usług, powinien patrzeć wszechstronnie na problemy osób o dużych deficytach (tj. nie tylko z „zatrudnieniowego” punktu widzenia), ale także aktywnością OSL, który może kreować relacje (samo)pomocy w środowisku lokalnym i w ten sposób organizować nieformalne wsparcie mieszkańcom najbardziej narażonym na procesy społecznego wykluczenia.

- **Pozorowanie „szycia na miarę” usług społecznych.** CUS powinien stać się osiowym podmiotem w reorientacji praktyki reintegracyjnej w duchu idei *empowerment* wyrażonej przede wszystkim uspołecznieniem kontraktów i umów z mieszkańcami (z ich udziałem w procesie decyzyjnym, w projektowaniu ścieżki reintegracji i doborze niezbędnych usług) oraz realną indywidualizacją procesu reintegracji (usługi „szyte na miarę” w dopasowaniu do konkretnych zasobów, deficytów, doświadczeń i potrzeb). Jeśli zaś oferta usług w lokalnym dostępie (przekazana do CUS) będzie uboga, to proces ten nie będzie miał szansy zaistnienia. I w tym względzie szansą jest obecność OSL w zespole CUS, którego zadaniem może być organizowanie wsparcia o charakterze samopomocowym w społeczności lokalnej, która może oddziaływać na szereg deficytów i potrzeb mieszkańców.
- **Ryzyko, że CUS nie zdobędzie pozycji lidera lokalnej sieci reintegracji na podstawie prowadzonej przez siebie diagnozy dla lokalnej polityki społecznej i integracji usług.** CUS inicjuje działania na rzecz powstania i funkcjonowania lokalnego partnerstwa międzyinstytucjonalnego w formule lokalnej sieci reintegracji. Jeśli zaś CUS zostanie potraktowany (przez władze samorządowe, inne lokalne instytucje) jako „ciało obce”, jeśli diagnozy prowadzone przez CUS i aktywność w zakresie koordynacji procesu nie wywołają w lokalnym środowisku instytucjonalnym zmiany, wówczas trudno będzie tej instytucji spełnić rolę (oczekiwania) w obszarze reintegracji. W tym względzie jednak warto ponownie zwrócić uwagę na opisane wyżej okoliczności fakultatywnego tworzenia CUS i szanse, jakie z tą regułą wiążą się w kontekście roli tej instytucji w reformowanym porządku lokalnej polityki społecznej.
- **Bariery w koordynacji usług.** Rolą CUS powinna być koordynacja wsparcia dla różnych mieszkańców, w tym osób o rozległych deficytach. Na podstawie potencjału oferty różnych instytucji działających w przestrzeni lokalnej w ramach tworzonej lokalnej sieci reintegracji CUS powinien oferować wszechstronne pakiety usług. Jeśli jednak aktualnie mamy do czynienia z „pustynią instytucjonalną” lub wielowymiarowymi problemami w zakresie relacji między lokalnymi instytucjami, to wówczas może się okazać, że procesy koordynacji lokalnych instytucji nie mają szans zaistnieć z udziałem CUS. Rozwiązaniem tego problemu może być m.in. idea forum partnerów CUS i działań na rzecz budowania relacji partnerskich z udziałem CUS¹⁰.
- **Brak możliwości zatrudnienia w CUS kompetentnych KIPUS (pełniących rolę *case managerów*).** Kluczową rolę w procesie zarządzania procesem reintegracji konkretnych osób, organizacją zindywidualizowanych ścieżek reintegracji społecznej oraz konstruowaniem i utrzymywaniem relacji międzyin-

10 Więcej na temat idei forum i działań na rzecz relacji partnerskich z udziałem CUS w broszurze: Ł. Waszak, Z. Wejcman, *Współpraca międzysektorowa w ramach centrum usług społecznych...*

stytucjonalnych w ramach lokalnej sieci odgrywają zatrudniani w CUS *case managerowie* – czyli KIPUS. Może się jednak okazać, że CUS nie będzie miał możliwości zatrudnić na te stanowiska osób mających odpowiednie przygotowanie zawodowe. Planowane są w tym zakresie programy szkoleniowe animowane przez ROPS-y, jednak może się okazać, że te newralgiczne stanowiska nie mają szansy być obsadzone przez osoby zdolne do podjęcia tych ról i jednocześnie spełnienia wysokich standardów merytorycznych. Dlatego tak ważne jest zorganizowanie szkoleń dla kadr w określonym przez ustawodawcę terminie, aby kompetentni specjaliści podjęli newralgiczne role w nowym porządku instytucjonalnym lokalnej polityki społecznej z udziałem CUS. Jest to kluczowa misja ROPS-ów.

- **Brak lokalnie dostępnej oferty usług z wielu kluczowych zakresów.** CUS-y przede wszystkim służą tworzeniu i koordynacji procesu świadczenia zindywidualizowanej oferty usług – w tym także usług reintegracyjnych, wykorzystując maksymalnie lokalny potencjał. Ten potencjał może jednak okazać się zbyt mały jak na potrzeby mieszkańców lokalnych środowisk (skala deficytów, zapotrzebowanie na wszechstronne wsparcie). Warto zatem pamiętać, że wyzwaniem dla OUS jest także animowanie powstawania oferty usług, dla OSL zaś kreowanie możliwości wsparcia o charakterze samopomocowym, co może w rezultacie zmieniać aktualny porządek w zakresie dostępnych form wsparcia.
- **Problem zapewniania długotrwałości oferowanego wsparcia.** CUS powinien zapewniać wsparcie jednostek i grup wykraczające czasowo poza ograniczone dotychczas ramy projektów (np. realizowanych przez instytucje zatrudnienia socjalnego). Orientacja na realne zmiany w odniesieniu do praktyki reintegracyjnej wymaga przedłużonego w czasie oddziaływania za pomocą usług. Jeśli nadal będziemy poruszać się w sztywnych ramach czasowych, trudno oczekiwać skutecznego radzenia sobie z problemami społecznymi dotyczącymi mieszkańców lokalnych wspólnot. Tę okoliczność należy zatem uwzględnić w konstruowanych i aktualizowanych programach usług, a jednocześnie jest to wyzwanie dla KIPUS w zakresie konstrukcji indywidualnych planów usług. W ramach szkoleń należy tej kwestii poświęcić szczególną uwagę.
- **Utrzymywanie się w dalszym ciągu orientacji interwencji na kreowanie potencjału zatrudnieniowego.** Efekty wsparcia organizowanego przez CUS przede wszystkim odnoszą się do wzrostu kompetencji i potencjału w zakresie pełnienia ról społecznych, rozwoju umiejętności społecznych, kształtowania funkcjonalnej samooceny i samodyscypliny (zmiany w sferze zasobów – głównie niematerialnych, możliwości wykorzystania uprawnień czy partycypacji) mieszkańców wykazujących zapotrzebowanie na wsparcie reintegracyjne. Tymczasem może dominować logika aktywizacji (reintegracji) jako procesu przywracania jednostki rynkowi pracy. Taka orientacja jest w opozycji do merytorycznych podstaw dla zaistnienia potencjału do zmiany sytuacji życiowej tych, którzy dzisiaj funkcjonują poza rynkiem pracy. Strategia *work-first* w praktyce reintegracyjnej jest dużym zagrożeniem, jeśli chodzi o możliwość wywołania trwałych zmian u mieszkańców. To także jest temat do poruszenia w trakcie szkoleń przeznaczonych dla osób, które będą organizować CUS i w nim będą pełnić kluczową rolę. W takim podejściu (odejściu od strategii *work-first* w praktyce reintegracyjnej) wyraża się istota, naszym zdaniem, pożądaných i kluczowych zmian w zakresie reintegracji w Polsce.

AUTORZY OPRACOWANIA



Arkadiusz Karwacki, socjolog, doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Katedry Badania Jakości Życia i Socjologii Stosowanej w Instytucie Socjologii UMK. Specjalizuje się w badaniach jakości życia, problemów społecznych (ubóstwa, wykluczenia społecznego, nierówności) oraz współczesnej polityki społecznej (szczególnie polityki reintegracji i aktywizacji). Z pasją angażuje się w projekty, które mają potencjał wpływania na zmiany instytucjonalne i poprawę jakości życia różnych grup. Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej i Przewodniczący Rady Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Członek zespołu ekspertów firmy Sensa Sustainable Thinking.



Tomasz Kaźmierczak, socjolog, doktor habilitowany, kierownik Zakładu Teorii i Metod Pracy Socjalnej w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Obszary zainteresowań naukowo-badawczych to: praca socjalna, pomoc społeczna, służby społeczne, reintegracja społeczna i zawodowa, a także przedsiębiorczość społeczna i ekonomia społeczna.

Biblioteczka CUS

Seria materiałów edukacyjnych „Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych”:

1. Dlaczego centrum usług społecznych?
2. Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych
3. Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych
4. Współpraca międzysektorowa w centrum usług społecznych
5. Organizator społeczności lokalnej w centrum usług społecznych
6. Przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych
7. Utworzenie międzygminnego centrum usług społecznych
8. Asystentura rodziny w centrum usług społecznych
9. Reintegracja społeczna i zawodowa jako pakiet usług dostępnych w centrum usług społecznych

