

Ekspertyza

Polska reintegracja zawodowa i społeczna na tle wzorów zagranicznych

Modele sieci reintegracji zawodowej i społecznej osób wykluczonych
społecznie

Ryszard Szarfenberg, Mirosław Grewiński, Joanna Lizut

Redakcja: Arkadiusz Durasiewicz

Warszawa sierpień 2019

Spis treści

Wstęp.....	3
Kontekst - polska reintegracja zawodowa i społeczna a wzory zagraniczne	5
Usługi reintegracji zawodowej i społecznej	7
Wymiar sieciowy usług reintegracji zawodowej i społecznej.....	12
Ewaluacja usług reintegracji społecznej i zawodowej.....	14
Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych.....	18
Włochy jako wzorzec dla polskich rozwiązań prawnych.....	20
Francja i jej usługi społeczne	23
Niemcy	25
Integracja organizacyjna usług i świadczeń	27
Oferta usług reintegracyjnych	30
Ewaluacja integracji usług reintegracyjnych.....	32
Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych.....	34
Wielka Brytania.....	35
Integracja usług	37
Oferta usług	40
Ewaluacja	45
Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych.....	48
Nieznany przykład Bułgarii	50
Literatura	54

Wstęp

Ekspertyza zawiera pogłębioną analizę wprowadzającą i omówienie zagadnienia w dwóch modelowych krajach (Niemcy z modelu kontynentalnego i Wielką Brytania z modelu anglosaskiego). Zawiera również syntetyczną, skróconą charakterystykę państw funkcjonujących w innych modelach europejskiej polityki społecznej – Włochy (model śródziemnomorski), Francja (model kontynentalny) i Bułgaria (model Europy Środkowo-Wschodniej). Pełna pogłębiona analiza dla wszystkich pięciu krajów i ich modeli byłaby niezwykle trudna przy ograniczeniu czasowym i objętościowym w kontekście długości ekspertyzy.

Znaczenie przypadku Wielkiej Brytanii jest nie do przecenienia ze względu na to, że dokonano tam najbardziej radykalnych reform w kierunku integracji usług aktywizacyjnych i integracji świadczeń dla ludności w wieku produkcyjnym. Poza integracją usług aktywizacyjnych i świadczeń kluczową rolę odgrywało również zlecenie usług aktywizacyjnych. Wielka Brytania ma w tym względzie już ponad dwudziestoletnie doświadczenie. Właśnie w tym obszarze pojawia się kwestia sieci reintegracji, które w kontekście zlecenia są łańcuchem dostaw głównych kontraktorów. Ze względu na zagadnienia związane z relacjami między głównymi kontraktorami i ich dostawcami (podzlecenie) rozwinęto w Wielkiej Brytanii standardy doskonałości w zakresie zarządzania łańcuchem dostaw. W ten sposób poprzez zlecenie usług aktywizacji dużym podmiotom, które podzlecały przynajmniej część klientów kolejnym podmiotom powstawały sieci usług aktywizacji.

Niemcy są interesującym przypadkiem ze względu bliskość i bycie krajem wzorcowym dla Polski. Przeprowadzono tam radykalne reformy usług rynku pracy i świadczeń dla bezrobotnych (reformy Hartza). Możliwe, że system niemiecki był nieco bardziej zbliżony do polskiego przed tymi reformami, niż do systemu brytyjskiego. W obu przypadkach miało miejsce rozdzielenie usług rynku pracy i świadczeń dla długotrwale bezrobotnych oraz pomocy społecznej, ale reformy niemieckie nie były tak radykalne jak te w Wielkiej Brytanii, obejmujące zarówno usługi aktywizacji, jak i świadczenia dla kilku grup zwykle zwalnianych z obowiązków aktywizacji.

W ekspertyzie odniesiono się także do przypadków i doświadczeń Włoch, Francji i Bułgarii, które to kraje mają różnorodne tradycje w zakresie realizacji polityki reintegracji społeczno-zawodowej w ramach ekonomii społecznej. Kraj ten uważany jest za źródło dobrej praktyki w ogólnokrajowej integracji usług aktywizacyjnych (o nieudanych reformach w tym względzie zob. EC 2015). Silna decentralizacja usług rynku pracy i brak ogólnokrajowej pomocy społecznej (przynajmniej do reformy z 2018 r.) sprawiają, że być może były to warunki dobre dla rozwoju spółdzielczości socjalnej reintegrującej z rynkiem pracy. Nie wynika z tego jednak automatycznie, że prowadziło to do rozwoju sieci usług reintegracyjnych na dużą skalę na poziomie regionalnym czy lokalnym.

Francja ma również bogate tradycje ekonomii społecznej i rozwiniętych usług na rzecz rodziny. Z kolei Bułgaria jest państwem, które dopiero raczkuje w kontekście innowacyjnych rozwiązań w zakresie usług społecznych.

Przypadek Polski na tle przeanalizowanych krajów wydaje się być paradoksalny. Gdy w innych krajach realizowano reformy integrujące usługi aktywizacyjne czy to w modelu niemieckim czy też brytyjskim, w Polsce wprowadzono jeszcze większą dezintegrację. Do odrębnych systemów usług i świadczeń rynku pracy oraz usług i świadczeń pomocy społecznej,

pośród których znajdują się bezrobotni długotrwale, dodano jeszcze nieobowiązkowy element w postaci zatrudnienia socjalnego z kolejnymi usługami aktywizacyjnymi i kolejnym świadczeniem pieniężnym. W efekcie powstał luźny zbiór instytucji i instrumentów promocji zatrudnienia i pomocy społecznej z punktowymi wyspami zatrudnienia socjalnego z kolejnymi usługami i świadczeniami. W tym ostatnim przypadku to, co miało być jedną z form zatrudnienia wspieranego dla absolwentów zatrudnienia socjalnego, czyli spółdzielnie socjalne, stało się kolejną samodzielną instytucją. Jest ona przy tym bardziej nastawiona na zakładanie i prowadzenie spółdzielni, a nie na świadczenie usług aktywizacyjnych czy reintegracyjnych.

Wyodrębnienie profilu III bezrobotnych (ci, którzy korzystają z pomocy społecznej) i wprowadzenie zlecenia usług aktywizacji w 2014 r. agencjom zatrudnienia raczej nie doprowadziło do przełomu w zakresie integracji usług czy tworzenia sieci reintegracji. Niewiele wiadomo o łańcuchach dostaw agencji zatrudnienia czy innych podmiotów, którym zlecano aktywizację od 2014 r. Nie pojawiły się żadne analogiczne inicjatywy do tych w Wielkiej Brytanii dotyczące zarządzania łańcuchami dostaw, czyli sieciami międzyorganizacyjnymi.

Reformy systemu zatrudnienia socjalnego projektowane obecnie (np. Krajowa Sieć Reintegracji czy centrum usług społecznych) już całkowicie odchodzą od kluczowej w reformach zachodnich reintegracji zawodowej. Ponadto w ogóle nie uwzględniają zagadnień z zakresu reform świadczeń pomocowych dla bezrobotnych, co też było jednym z głównych wątków w inicjatywach zachodnich (warunkowanie świadczeń). Nieudana reforma pomocy społecznej z lat 2014-2015 zmierzała w kierunku większego nacisku na aktywizację poprzez obowiązkowe kontrakty socjalne. Gdyby się ona udała, to razem z reformą usług rynku pracy w kierunku ich zlecenia, byłibyśmy nieco bliżej wzorów zachodnich. Pytanie, czy w takich warunkach rozwijałyby się sieci kreowane przez popyt głównych kontraktorów usług aktywizacyjnych.

Jeżeli chodzi o ofertę usług i integrację międzyusługową a nie międzyorganizacyjną, to w tym względzie nie wiemy wiele. W literaturze poruszane są głównie zagadnienia z poziomu makro (reformy ogólnokrajowe) lub mezo (organizacje usługowe), poza uwagą pozostaje poziom mikro. Literatura dotycząca administracji pierwszego kontaktu (street level bureaucracy) nie koncentruje się na zagadnieniach projektowania sieci usługowych, ale doświadczenia usług aktywizacyjnych w pierwszym kontakcie. Z tej perspektywy wykorzystanie pojęć sieci udzielających usług (service delivery network) i podróży usługowej klienta (customer journey) mogą być użyteczne analitycznie. Drugie zostało wykorzystane w projektowaniu usług w Wielkiej Brytanii, zamiast pierwszego stosuje się tam termin łańcucha dostaw (sieć relacji między głównym kontraktorem usług aktywizacyjnych i jego podwykonawcami).

Zarządzanie poprzez wyniki mierzone wskaźnikami łatwymi do tworzenia i monitoringu to również ważny element rozwoju usług reintegracyjnych. W Niemczech i w Wielkiej Brytanii postępy w tym zakresie są znaczące, co wiązało się z wykorzystaniem szansy jakie niosła ze sobą znacząca reforma instytucjonalna. Wydaje się, że wtedy łatwiej uzasadnić większe wydatki na infrastrukturę i nowe systemy IT. W Polsce mamy jednak obiecujące doświadczenia w tym względzie. Skoro możemy monitorować losy absolwentów studiów wyższych poprzez dane administracyjne, to jakie są przeszkody na drodze do monitoringu losów osób bezrobotnych?

Kontekst - polska reintegracja zawodowa i społeczna a wzory zagraniczne

W ustawie o zatrudnieniu socjalnym, która wprowadziła pojęcia reintegracji społecznej i zawodowej do obiegu prawnego, nie pojawia się w ogóle ani zagadnienie sieci usług, ani też koordynacji usług. Najprawdopodobniej wynika to stąd, że Polska poszła nieco inną drogą niż większość krajów zachodnich w obszarze aktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych, korzystających z pomocy społecznej.

Po pierwsze, w Polsce nie powstało ubezpieczenie od bezrobocia, a początkowo hojny zasiłek dla bezrobotnych stał się ofiarą głębokich cięć pod względem wysokości (nie spełnia norm Konwencji 102 MOP), okresu wypłacania (w typowych sytuacjach 6 miesięcy) i pod względem zakresu podmiotowego (jedynie kilkanaście procent bezrobotnych jest do niego uprawnionych). Oznacza to, że w typowej pomocy bezrobotnym oferowanej przez urzędy pracy nie było po prostu miejsca na długotrwale bezrobotnych pobierających typowy zasiłek dla bezrobotnych.

Po drugie, od początku transformacji przewidziano, że bezrobocie może być powodem starania się o pieniężną pomoc społeczną - zasiłek okresowy. Był on jednak do 2004 r. fakultatywny (organ mógł go odmówić uzasadniając to brakiem środków lub innymi powodami), a po wprowadzeniu obligatoryjności nadal gwarantowane jest tylko 50% wymiaru świadczenia (osiągnięte stopniowo od 2008 r.¹). Pomoc ta również nie jest zgodna ze standardami międzynarodowymi (nieratyfikowany art. 13 Europejskiej Karty Społecznej).

Z tych dwóch przesłanek wynika hipoteza, że w Polsce problem dezaktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych przez to, że pobierają długo hojne zasiłki dla bezrobotnych, w ogóle się nie pojawił. Możliwe, że ważniejszy był problem fikcyjnego bezrobocia rejestrowanego, które związane jest z innym uprawnieniem zarejestrowanych, czyli ubezpieczeniem zdrowotnym. Po recesji z lat 2002-2004 emigracja z Polski i stopniowe zmniejszanie się bezrobocia sprawiały, że również ono samo jako problem schodziło z agendy kolejnych rządów. Jeżeli już pojawia się zagadnienie dezaktywizacji zawodowej to głównie w kontekście osób niepełnosprawnych i po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego – matek.

Po trzecie, na Zachodzie próbowano rozwiązać problem bodźców ekonomicznych do aktywności zawodowej bezrobotnych poprzez reformy zasiłków dla bezrobotnych (w tym pomoc społeczna, Knootz 2018) i reformy ściślej wiążące usługi rynku pracy z pomocą społeczną dla bezrobotnych. O tych pierwszych reformach w Polsce była mowa powyżej. Drugie poszły inną drogą. Po polskiej reformie administracyjnej z 1999 r. zdecentralizowano służby zatrudnienia, ale na poziom samorządu powiatowego, gdy pomoc społeczna dla bezrobotnych jest zadaniem gminy. Nawet w dużych miastach, które mają zadania i powiatu i gminy nie próbowano łączyć ze sobą organizacyjnie obu rodzajów usług. Była to administracyjnie i instytucjonalnie uwarunkowana separacja, bez silnych bodźców do reform integrujących, zbliżonych do tych na Zachodzie, choć narzekano na problemy z koordynacją (np. Błędowski, Kubicki 2009). W takiej sytuacji pozostały dwie drogi rozwiązania tego problemu. Pierwsza to tworzenie łączników między promocją zatrudnienia i pomocą społeczną w rodzaju prac społecznie użytecznych, następnie uzupełnianych o usługi reintegracyjne (program aktywizacja i integracja). Druga to stworzenie całkowicie nowej instytucji, która byłaby wyspecjalizowana w reintegracji zawodowej i społecznej, do czego doszło w postaci

¹ Maksymalny zasiłek dla gospodarstwa jednoosobowego od 2004 r. do dziś wynosi 418 zł (realna wartość obecnie ok. 310 zł), połowa to 208 zł.

zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia wspieranego w ramach kolejnej nowej instytucji – spółdzielczości socjalnej. Rozwiązanie to jednak było nieobowiązkowe dla samorządów, a poza tym nie towarzyszyło mu ograniczenie kompetencji urzędów pracy i pomocy społecznej w obsłudze długotrwale bezrobotnych. W efekcie powstało niewiele centrów integracji społecznej (dodatkowo jeszcze z problemami przy reformie finansów publicznych i zakładu budżetowego) obsługujących nie więcej niż 1% polskich długotrwale bezrobotnych. Początkowo marginalna spółdzielczość socjalna, finansowana głównie ze środków EFS przerosła liczebnie centra integracji i stała się kolejnym obszarem reintegracji zawodowej i społecznej (zgodnie z ustawą spółdzielnie socjalne mają działać na jej rzecz). Jest jednak jasne, że spółdzielnia ma być docelowo przedsiębiorstwem, a nie usługodawcą usług reintegracyjnych w rodzaju centrum integracji społecznej. Mamy więc kilka „systemów” reintegracji, do których też włączano rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, z dyskusją o konieczności integracji reintegracji (Rymsza 2013, s. 348-355), wpisania reintegracji do katalogu zadań obligatoryjnych administracji publicznej i wprowadzenia mechanizmów koordynacji poziomej i pionowej (Karwacki, Kaźmierczak 2018). Jest to ten sam problem, który wcześniej podnoszono w związku z trudnościami we współpracy między urzędami pracy i ośrodkami pomocy społecznej, tylko że w połączeniu z nieobowiązkowymi i nierównomiernie rozmieszczonymi centrami integracji społecznej, spółdzielniami socjalnymi i zakładami aktywności zawodowej.

Wzory zagraniczne centrów integracji jako instytucji odrębnej od służb zatrudnienia i pomocy społecznej są niejasne. W USA i w wielu krajach zachodnich dążono do integracji organizacyjnej i profesjonalnej pomocy dla bezrobotnych w duchu aktywizacyjnym przy reformach zasiłkowych w kierunku mniejszej hojności i większej warunkowości. W Polsce zasiłki dla bezrobotnych stały się szybko skąpe i silnie warunkowe, w pomocy społecznej były zaś niegwarantowane do 2004 r. i później gwarantowane, ale słabo-warunkowe (Poławski 2018). Dowodem na przestrzeń zwiększania warunkowości była nieudana reforma pomocy społecznej z 2014 r. zaostrażająca warunkowość oraz planowana zmiana ustawy o pomocy społecznej wprowadzająca bardziej bezpośrednio pojęcie sankcji socjalnych². Jednocześnie wprowadzenie hojnego świadczenia wychowawczego w obszarze świadczeń rodzinnych zmniejszyło presję ekonomiczną na aktywizację zawodową matek.

Z kolei spółdzielczość socjalna to instytucja dobrze znana z Włoch (w dwóch typach, poza reintegracyjnymi są również spółdzielnie udzielające usług społecznych). Jest to jednak dość szczególny kraj, w którym jeszcze do niedawna w ogóle nie było ogólnokrajowej instytucji pomocy społecznej dla bezrobotnych. Można więc przypuszczać, że było tam dużo większe, niż w Polsce, zapotrzebowanie na rozwiązania wypełniające lukę wynikającą z braku pomocy społecznej dla długotrwale bezrobotnych.

Można zaryzykować hipotezę, że problemy polskiego zbioru instytucji (lub zbioru instrumentów w ujęciu Kaźmierczaka i Karwackiego) mniej lub bardziej nastawionych na reintegrację nie mają obecnie odpowiedników na Zachodzie. Po pierwsze, reformy zasiłkowe były tam bardziej konsekwentne we wprowadzaniu warunkowości (w Polsce słaba

² Projekt UD318 z uzasadnienia „Propozycja zmiany art. 11 ust. 2 zmierza do poszerzenia możliwych do zastosowania sankcji, które kierownik ośrodka pomocy społecznej może zastosować w przypadku np. braku współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym, odmowy zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadnionej odmowy podjęcia zatrudnienia. Art. 11 ust.2 został uzupełniony o możliwość ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia”.

warunkowość pomocy społecznej i brak warunkowości świadczeń rodzinnych ze świadczeniem wychowawczym na czele). Po drugie, reformy organizacyjne miały tam na celu nie tworzenie kolejnych instytucji reintegracyjnych obok służb zatrudnienia i służb socjalnych (przypadek Polski), ale tworzenie zintegrowanych organizacji nastawionych na aktywizację zawodową wszystkich bezrobotnych, w tym długotrwale, którzy wcześniej byli objęci typową pomocą społeczną, a jej misją nie jest aktywizacja zawodowa osób zdolnych do pracy.

Usługi reintegracji zawodowej i społecznej

Punktem wyjścia do analizy sieci usług jest zidentyfikowanie najpierw usług, które są w sieci. W tej ekspertyzie ramą pojęciową jest reintegracja społeczna i zawodowa. Są to terminy wprowadzone do obrotu prawnego ustawą o zatrudnieniu socjalnym i nie jako usługi, ale jako „działania”. Potrzebna jest więc dodatkowa analiza, aby móc zidentyfikować usługi o jakie tu chodzi, a następnie szukać ich w innych krajach.

Reintegracja społeczna i zawodowa zostały wprowadzone poprzez ustawę o zatrudnieniu socjalnym jako dwa rodzaje działań, które ma być prowadzone przez centra integracji społecznej (w pakiecie ze świadczeniem pieniężnym – świadczenie integracyjne). Zbliżone definicje zostały także zastosowane w odniesieniu do spółdzielni socjalnych jako ich cele - „działają na rzecz” reintegracji społecznej i zawodowej członków oraz pracowników (ustawa o spółdzielniach socjalnych). Porównajmy najpierw definicje tych pojęć.

Tabela 1. Zestawienie definicji reintegracji zawodowej i społecznej jako działań w ustawie o zatrudnieniu socjalnym

Reintegracja zawodowa 2003	Reintegracja społeczna 2003
działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy	działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu

Źródło: ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. art. 2 pkt. 5, art. 2 pkt. 4.

W obu działaniach na pierwszy plan wysunięto działania nastawione na osobiste zdolności do pracy oraz umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym w pracy, ale też poza pracą (w społeczności lokalnej, w miejscu zamieszkania). W domyśle osoby, które biorą udział w tych zajęciach mają jakieś problemy i deficyty w zakresie zdolności do pracy i umiejętności uczestniczenia w życiu, czyli w skrócie umiejętności życiowe.

Definicje te są bardzo ogólne, ustawodawca wyliczył więc 4 usługi składające się na działania reintegracji zawodowej i społecznej. Nie zostały one podporządkowane poszczególnym rodzajom reintegracji. Autor ekspertyzy dokonał takiego podziału kierując się tym, że w opisie usługi reintegracji społecznej nie powinno być nawiązań do aktywności zawodowej i zarobkowej, która charakterystyczna jest dla reintegracji zawodowej.

Tabela 2. Zestawienie usług reintegracji zawodowej i społecznej

Usługi reintegracji zawodowej	Usługi reintegracji społecznej
1. nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą; 2. nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych	3. kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; 4. uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Źródło: ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. art. 3 pkt. 1.

Wszystkie wymienione usługi mają charakter edukacyjno-szkoleniowy, a ich skutkiem ma być nauczenie określonych umiejętności. Bardziej konkretne umiejętności wyszczególniono w usługach 2 i 4: umiejętności zawodowe (bez wskazania konkretnych zawodów) oraz umiejętności z zakresu finansów osobistych. Edukacja i szkolenia zawodowe są to już dobrze rozpoznane usługi z bardzo rozległą literaturą i praktyką zarówno od strony tradycyjnej edukacji zawodowej, jak i szkoleń pracowników. Możliwe, że problematyka dotycząca umiejętności z zakresu finansów osobistych jest mniej rozbudowana. Ich znaczenie zostało docenione dopiero współcześnie, gdy złożoność produktów finansowych oferowanych na rynku przekroczyła pewien poziom. Mamy tu liczne zagadnienia z zakresu regulowania różnych opłat, unikania nadmiernego zadłużenia, wyboru i obsługi produktów kredytowych i pożyczkowych, umiejętności korzystania z e-bankowości, wyborów programów emerytalnych etc.

W opisie usługi 1 wspomniano o „planowaniu życia” oraz o „zaspokajaniu potrzeb własnym staraniem” z podkreśleniem, że chodzi o aktywność zarobkową. Interpretacja może być taka, że adresatem jest tu osoba niepełnosprawna intelektualnie, gdyż takie osoby mają problemy z planowaniem życia i zaspokajaniem własnych potrzeb samodzielnie („własnym staraniem”), trzeba je więc dodatkowo uczyć tych podstawowych umiejętności. Z kolei wskazanie, że samodzielność oznacza uzyskiwanie zarobków z pracy, podporządkowuje tę usługę aktywności zawodowej. Jako że umiejętności zawodowe są przedmiotem usługi 2, tu może chodzić o motywowanie do pracy, kształtowanie nawyku pracy. Same umiejętności zawodowe nie są warunkiem wystarczającym do podjęcia i utrzymania pracy.

Trudność w określeniu, o jakie konkretnie umiejętności chodzi w usłudze 3 wynika stąd, że pojęcia roli społecznej oraz pozycji społecznej są bardzo pojemne, np. role społeczne rodzica, pracownika, obywatela, ucznia, córki, opiekuna etc. Możliwe, że ustawodawcy chodziło tu o najbardziej podstawowe kompetencje społeczne (wiedza, umiejętności, postawy umożliwiające życie w społeczeństwie, interakcję z innymi), na których znaczenie wskazała Unia Europejska w 2005 r. (o problemach z definiowaniem i pomiarem tych kompetencji zob. Schoon 2009). Grupy, które mogą bardziej wymagać uczenia kompetencji społecznych to są dzieci i młodzież (dopiero wchodzi w życie społeczne), a w przypadku dorosłych są to głównie migranci lub imigranci, którzy uczą się poruszania się, języka i kultury społeczności, w której są kimś nowym i chcą zamieszkać na dłużej.

Usługi reintegracyjne w ramach zatrudnienia socjalnego są bardzo wąsko zakreślone i można zastanawiać się czy w ogóle mamy do czynienia tu z różnymi usługami, które trzeba ze sobą koordynować. Skoro wszystkie mają charakter edukacyjno-szkoleniowy, to cały czas jesteśmy w obszarze jednej tylko usługi. Można co prawda twierdzić, że nauka różnych umiejętności powinna być skoordynowana, np. najpierw kompetencje społeczne, a później zawodowe, albo skoordynowanie umiejętności społecznych z konkretnymi umiejętnościami zawodowymi. Jeżeli ponadto mamy do czynienia z różnymi osobami, które są trenerami, edukatorami czy szkoleniowcami, to również i tu powstaje sieć usługodawców bezpośrednich i pojawiają się zagadnienia koordynacji ich interakcji z uczestnikami zajęć. Są to typowe zagadnienia z zakresu edukacji rozwiązywane poprzez instrumenty takie jak programy nauczania, w których różne przedmioty z ich treściami są ustalane w sekwencji i w koordynacji ze sobą.

Powyższe ujęcie miało charakter interpretacji zapisów ustawowych. W Polsce przeprowadzano jednak również nieliczne badania usług oferowanych przez instytucje zatrudnienia socjalnego z podziałem na usługi reintegracji społecznej i usługi reintegracji zawodowej (Karwacki 2012).

Tabela 3. Usługi reintegracji zawodowej i społecznej oferowane w jednostkach zatrudnienia socjalnego

Usługi reintegracji zawodowej (kilka jednostek CIS)	Usługi reintegracji społecznej (z 2 jednostek CIS)
1. warsztat krawiecki, 2. warsztat rolno-spożywczy, 3. warsztat pracy w drewnie, 4. warsztat szkółkarski, 5. warsztat pielęgnacji terenów zielonych 6. warsztat opieki nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi i dziećmi adresowanym do kobiet dominujących wśród klientów CIS 7. pracownia recyklingu, 8. praktyczną nauka zawodu grupa gastronomiczno-hotelarska, 9. praktyczną nauka zawodu grupa ogrodniczo-porządkowa, 10. praktyczną nauka zawodu grupa ogólnobudowlano-porządkowa, 11. praktyczną nauka zawodu grupa metalowa, 12. warsztaty gospodarczo-ogólnobudowlane, 13. warsztaty gastronomiczno-hotelarskie, 14. warsztaty gospodarcze, 15. grupa usługi remontowo-budowlane, 16. grupa krawiecka, 17. grupa rękodzielnicza, 18. grupa konserwacja terenów zielonych, 19. warsztat poligraficzny,	1. wsparcie psychologiczne oferowane indywidualnym klientom, 2. nauka załatwiania spraw formalno-urzędowych, 3. kształtowanie nawyków potrzebnych do utrzymania pracy, 4. pomoc w kształtowaniu się zaangażowanej postawy obywatelskiej (udział wszystkich beneficjentów wsparcia w organizowanych festynach), 5. udział w targach i wystawach (zaangażowanie najbardziej aktywnych klientów), 6. grupa samopomocowa, 7. zajęcia komputerowe (ukierunkowane także na poprawę zdolności komunikacyjnej klienta), 8. poradnictwo psychologiczne (głównie ukierunkowane na problem alkoholizmu...), 9. warsztaty psychologiczne ukierunkowane przede wszystkim na poszukiwanie pracy, 10. warsztaty pomocy rodzinie (obowiązkowe zajęcia terapeutyczne skoncentrowane na problematyce

20. warsztat grafiki komputerowej, 21. warsztat remontowo-porządkowy, 22. warsztat gastronomiczny, 23. warsztat kasjer-sprzedawca, 24. warsztat ekologiczno-utylizacyjny, 25. warsztat opiekunów osób zależnych, 26. warsztat gastronomiczno-hotelarski, 27. warsztat porządkowy, 28. warsztat budowlano – porządkowy.	uzależnień i możliwościach uzyskiwania wsparcia od różnych instytucji, 11. zajęcia ogólnorozwojowe (język polski, matematyka na poziomie gimnazjum), 12. zajęcia z przedsiębiorczości (prawo pracy i organizacja własnej firmy), 13. doradztwo zawodowe.
--	---

Źródło: nazwy usług za Karwacki 2012

Usługi reintegracji społecznej 9, 12 i 13 należą raczej do kategorii reintegracji zawodowej. Możliwe, że wszystko co jest nabywaniem konkretnych umiejętności zawodowych według ustawy z pewnością należy do usług reintegracji zawodowej. Cała reszta może być przypisywana - na zasadzie innej, niebędącej nauką konkretnego zawodu - do usług reintegracji społecznej. Różnorodność tych ostatnich jest wyraźnie mniejsza, głównie są to zajęcia ogólnorozwojowe i usługi psychologiczne.

W kontekście projektowania centrum usług społecznych (patrz niżej) zaproponowano koncepcję dwóch rodzajów usług reintegracyjnych (Karwacki, Kaźmierczak 2018 s. 14-15).

1. „usługi służące budowaniu/wzmacnianiu podmiotowości osób wykluczonych, budzeniu i rozwijaniu ich gotowości do kierowania własnym życiem, w tym aktywnego zaangażowania w proces reintegracji;
2. „usługi służące przełamywaniu/pokonywaniu przez daną osobę/daną kategorię osób wykluczonych barier/blokad/utrudnień/ograniczeń stojących na drodze ich reintegracji; w szczególności mogłyby one polegać na: /a/ rozwoju kapitału ludzkiego osób aktywizowanych i/lub /b/ amelioracji ich sytuacji życiowej i/lub /c/ udostępnianiu/ułatwianiu dostępu do usług publicznych”

Konkretyzacja pierwszego rodzaju usług nastąpiła poprzez odwołanie się do koncepcji „umiejętności życiowych” i „usługi w zakresie wyrabiania/wzmacniania umiejętności życiowych”. Odpowiada to w większym stopniu usługom reintegracji społecznej 3 i 4, choć gotowość do kierowania własnym życiem jest bliska planowaniu życia z usługi reintegracji zawodowej 1. Z kolei rozwój kapitału ludzkiego może być bliższy reintegracji zawodowej.

Tabela 4. Podmiotowość i bariery na drodze do reintegracji jako pojęcia

Podmiotowość - usługi w zakresie wyrabiania/wzmacniania umiejętności życiowych	Przewycięzanie barier – usługi powszechne i adresowane do osób o szczególnych potrzebach
• Trening umiejętności kierowaniem własnym życiem (np. nad procesem uczenia się, podejmowania decyzji, rozwiązywania problemów), • trening umiejętności społecznych (np. zdolności komunikacji, współpracy, rozwiązywania konfliktów),	Usługi powszechne w tym • Usługi profilaktyki i ochrony zdrowia • Oferta usług kulturalnych • Oferta usług rekreacyjnych • Oferta usług sportowych • Oferta usług edukacyjnych (edukacja powszechna) • Oferta usług w zakresie transportu publicznego Usługi zbieżne z profesjonalną pracą socjalną

• Trening umiejętności osiągania satysfakcji życiowej (np. umiejętności autoprezentacji, bycia liderem, pozytywnej samooceny, samodyscypliny), • Trening umiejętności angażowania się w sprawy obywatelskie, • Trening umiejętności konstruowania planów życiowych (ścieżki (samo)rozwoju, zaspokajania potrzeb własnym staraniem, racjonalnego gospodarowania środkami), • Trening umiejętności dawania sobie rady z psychospołecznymi wymiarami przynależności do grupy stygmatyzowanej.	<i>Społeczne (niezawodowe)</i> • spotkania służących diagnozie potrzeb/problemów, ale i zasobów społecznych, diagnoza zasobów i deficytów, • warsztaty, • szkolenia, • sesje grup terapeutycznych, • sesje grup samopomocowych, • sesje treningowe, • udział w imprezach integracyjnych, • udział w akcjach charytatywnych, • wizyty w instytucjach, • usługę edukacji ogólnej beneficjentów, • terapia uzależnień, • poradnictwo wobec problemów rodzinnych, • kursy komputerowe (formy indywidualne i grupowe), • nauka załatwiania spraw formalno-urzędowych, • zajęcia ogólnorozwojowe, • nauka podstaw savoir vivre, • promocja zdrowego trybu życia, <i>zawodowe</i> • diagnoza preferencji i predyspozycji zawodowych, • oferowanie zatrudnienia subsydiowanego, • oferowanie zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, • oferowanie zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych, • pomoc w znalezieniu pracy na otwartym rynku dla osób długotrwale pozbawionym pracy, • pomoc w samozatrudnieniu, • usługę kształtowania umiejętności beneficjentów poruszania się na rynku pracy, • usługę kształtowania umiejętności i nawyków beneficjentów utrzymania się na stanowisku pracy, • usługę kształtowania umiejętności beneficjentów prowadzenia działalności gospodarczej, • usługę kształtowania kwalifikacji zawodowych beneficjentów, • zajęcia z przedsiębiorczości.
---	---

Źródło: listy usług za Karwacki, Kaźmierczak (2018 s. 15-17), zmiany RS.

Z powyższych list usług można wyciągnąć kilka wniosków. Podział na usługi reintegracji zawodowej i społecznej oparty jest na nie w pełni klarownym podziale reintegracji na to, co zawodowe i społeczne (Szarfenberg 2015a). Wiele jest zagadnień o społecznym charakterze w tym co zawodowe, a w tym co pozazawodowe jest wielka różnorodność ludzkich postaw i

aktywności, z których zapewne nie wszystkie mają charakter zawodowy. W koncepcji łączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi istotną rolę przypisuje się aktywności w sferze rodziny, które mają oczywiście wymiar społeczny, ale jednak jest to coś innego niż typowa aktywność społeczna, np. wolontariat (Szarfenberg 2018). Drugi wniosek jest taki, że zakres usług reintegracji obejmuje bardzo wiele różnych usług, a każda z nich ma duże odrębne literatury i praktykę, np. sprawstwo i podmiotowość są badane przez psychologię są to również ważne tematy w psychoterapii; zawody i predyspozycje zawodowe to kolejny duży obszar badań i praktyki w sensie diagnozy i doradztwa zawodowego. Jeżeli dodamy do tego wiedzę i praktykę dotyczącą poszczególnych potrzeb-problemów, np. uzależnienia i usługi dla uzależnionych, konflikty małżeńskie i usługi dla osób w konflikcie, nadmierne zadłużenia i usługi dla zadłużonych, to uzyskujemy ogromną różnorodność z pytaniem o znaczenie pojęcia koordynacji, możliwości pomiaru koordynacji i tego, jakie praktyczne wnioski mogą wynikać z badań nad koordynacją międzyusługową, np. jeżeli zmierzono koordynację i jej zwiększenie jest skorelowane z wynikami integracji, to w jakim zakresie jest to zależność przyczynowo-skutkowa, a jeżeli ma ona taki charakter, to jaki był wkład koordynacji, a jaki innych przyczyn, oraz jakie były mechanizmy tych zależności przyczynowych?

Wymiar sieciowy usług reintegracji zawodowej i społecznej

Jak wspomniano, w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, która wprowadziła pojęcia reintegracji społecznej i zawodowej do obiegu prawnego, nie występuje w ogóle ani zagadnienie sieci usług, ani też koordynacji usług. Zagadnienia te są raczej czymś, co pojawia się później, wraz z rosnącą świadomością złożoności rodzajowej (różne usługi³) i podmiotowej (różne podmioty publiczne i niepubliczne) usług reintegracyjnych, które same w sobie też zostają dość późno uznane za odrębny przedmiot badań, jako *activation services*. W 2010 r. zorganizowano seminarium z tą nazwą w tytule, w którym wziął udział znany badacz tego zjawiska na Zachodzie Rik van Berkel⁴. W opisie usług aktywizacyjnych zauważono wielość podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w świadczenie tych usług: „W świadczeniu usług aktywizujących uczestniczą zarówno służby społeczne, jak i służby zatrudnienia, ale istotną rolę odgrywają także podmioty niepubliczne z sektora gospodarki społecznej”. Uznano, że w Polsce „działania są rozproszone i stosunkowo mało efektywne. Brakuje funkcjonalnych mechanizmów współpracy zarówno między poszczególnymi służbami publicznymi, jak i administracją publiczną i trzecim sektorem”. Z nadzieją wspomniano o możliwości powstania nowej profesji „sytuującej się na pograniczu pracy socjalnej i kwalifikowanego pośrednictwa pracy” oraz szansach na „zintegrowanie działań, co powinno zaowocować powstaniem spójnego, kompleksowego systemu *activation services*”. Przy tych ostatnich wspomniano o projektach systemowych PO KL.

W publikacji, która promowała w Polsce koncepcję podejścia i usług aktywizacyjnych, zagadnienia sieciowości usług nie są głównym tematem (Karwacki, Kaźmierczak, Rymsza 2014). Na poziomie międzyusługowym można je zidentyfikować w rozdziale „Narzędzia indywidualizacji usług reintegracyjnych. Kontrakt socjalny i *case management*” (Kaźmierczak 2014). Zarządzanie przypadkiem (*case management*) można interpretować nie tylko jako narzędzie indywidualizacji, ale również koordynacji usług. Jeżeli długotrwale bezrobotni mają

³ To już było widoczne w przypadku koncepcji instrumentów aktywnej integracji, gdzie wyróżniano instrumenty edukacyjne, zdrowotne, zatrudnieniowe, społeczne.

⁴ Seminarium "W stronę *activation services*: doświadczenia holenderskie i polskie" (<http://eu.ngo.pl/x/596995>)

liczne problemy, to wymagają też interwencji licznych specjalistów od tych problemów. Mamy więc typowy problem koordynacji usług dla każdej osoby, która jest owym przypadkiem. W Polsce został on rozpoznany instytucjonalnie, ale w odniesieniu do problemu przemocy domowej – powoływano więc zespoły interdyscyplinarne, czyli przedstawiciele różnych profesji, którzy mieli wspólnie rozwiązywać problemy związane z przemocą, które do nich trafiały. We wspomnianym rozdziale wspomina się o znaczeniu koordynacji usług, ale nie ma pogłębionej analizy tego zjawiska. Jest ono krótko przedstawione jako jeden z elementów zarządzania przypadkiem.

W tym kontekście warto podkreślić, że sieć udzielania usług (service delivery network) to pojęcie, które wprowadzono względnie niedawno do literatury z zakresu badań nad usługami (Tax, McCutcheon, Wilkinson 2013⁵). Definicja sieci udzielania usług z abstraktu tego artykułu: „dwie lub więcej organizacji, które z perspektywy klienta są odpowiedzialne za zapewnienie mu łącznego i całościowego doświadczenia usługowego”. Konsekwencje tego podejścia są dość oczywiste: „Menedżerowie muszą zdawać sobie sprawę z tego, że aby lepiej obsługiwać klienta, muszą zrozumieć rolę, jaką odgrywają w zdefiniowanej przez klienta podróży usługowej i być przygotowani na koordynację swoich działań z komplementarnymi usługodawcami” (tamże). Termin podróży usługowej (customer journey) sygnalizuje, że jest to podejście skoncentrowane na konsumencie usług i jego doświadczeniach w środowisku wielu usług, wielu usługodawców i wielu organizacji usługowych obsługujących zbliżone potrzeby i pragnienia. W przypadku tej ekspertyzy chodzi o potrzeby reintegracyjne i doświadczenia z usługami reintegracyjnymi⁶. W jednej z ekspertyz do projektu centrum usług społecznych (patrz niżej) również zmierzano do podobnego ujęcia poprzez pojęcie podmiotowej reintegracji, w której centrum jest osoba korzystająca z usług reintegracyjnych (kontaktująca się z instytucjami).

- „Podmiotowa reintegracja jest to proces, w toku którego osoba wykluczona angażuje się w czynności i zadania, w trakcie których nabywa/rozwija swój potencjał istotny dla przełamania barier (w formie niwelowania deficytów w sferze zasobów, wykorzystania uprawnień i partycypacji społecznej) ograniczających jej uczestnictwo w życiu społecznym i publicznym, w tym na rynku pracy; cechą konstytutywną tego procesu jest podmiotowość osoby reintegrującej się, która oznacza, że /1/ uczestnik procesu ma wpływ na jego charakter, przebieg i czas trwania oraz że /2/ uczestnictwo w procesie wzmacnia jego poczucie sprawstwa” (Karwacki, Kaźmierczak 2018, s. 13).

Zagadnienia, które nas tu interesują występują też pomiędzy organizacjami, czyli na poziomie międzyorganizacyjnym. W publikacji promującej podejście usług aktywizacyjnych zostały one poruszone w rozdziale pt. „Partnerstwa międzysektorowe. *Welfare mix* w praktyce” (Karwacki 2014). Przedstawiono tam istotę i typy partnerstw międzysektorowych (publiczno-społeczno-prywatnych), trudności w ich funkcjonowaniu w Polsce oraz kilka przykładów takich partnerstw. Ogólniejsza literatura z zakresu zarządzania międzyorganizacyjnego nie została jednak przywołana (np. Latusek-Jurczak 2011). Nie powiązano też ze sobą koordynacji i

⁵ Artykuł ma ponad 100 cytowań w bazie Scopus.

⁶ Zbliżone podejście zastosowano w Polsce w odniesieniu do bezdomności – [badano „historię kontaktów z instytucjami”](#) (Wygnańska 2016). W literaturze zagranicznej dotyczącej reintegracji można podać przykład badań ścieżek wykluczonych bezrobotnych w Danii: „*what can be learnt about current active labour market policies from these client cases*” (Daneris, Caswell 2019).

współpracy międzyusługowej (w rodzaju zespołów interdyscyplinarnych czy sieci udzielania usług) i międzyorganizacyjnej.

Integracja usług społecznych pojawia się też w Polsce jako inicjatywa legislacyjna – projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych⁷. W projekcie zaprojektowano nową jednostkę organizacyjną, której główną misją byłoby integrowanie usług społecznych zdefiniowanych jako działania z 11 zakresów (jest tam m.in. pomoc społeczna oraz przeciwdziałanie bezrobociu, ale nie zatrudnienie socjalne) prowadzone na podstawie 15 ustaw, wśród których znalazła się ustawa o zatrudnieniu socjalnym obejmująca usługi reintegracyjne (art. 2). W uzasadnieniu do projektu wymieniono 16 usług, w tym reintegrację społeczną i zawodową.

Za organizowanie usług (również w sensie ich inicjowania i rozwijania), w tym również współpracę międzyorganizacyjną odpowiadałby organizator usług społecznych (wśród jego zadań umieszczono „podejmowanie działań w celu rozwijania oraz koordynacji lokalnego systemu usług społecznych, w tym nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami...”). Z kolei odpowiednikiem menedżera przypadku (case management) jest koordynator indywidualnych planów usług społecznych (art. 29). Plany te mają zawierać wykaz usług odpowiadających na potrzeby osoby zainteresowanej oraz sposób i harmonogram ich realizacji (art. 39). Uzasadnienie projektu zawiera przykłady wprowadzania integracji usług społecznych w kilku krajach, a także przykłady z Polski (Centrum Usług Społecznych w Warszawie, Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego, Zespół Ośrodków Wsparcia w Lublinie, Laboratorium Innowacji Społecznych w Gdyni).

Ewaluacja usług reintegracji społecznej i zawodowej

Jedyny obszar usług zbliżonych do tych, które są przedmiotem ekspertyzy i w którym systematycznie rozwijało się w Polsce podejście zbliżone do ewaluacyjnego, to usługi rynku pracy. Można to wyjaśnić w następujący sposób. Po pierwsze, zatrudnienie, czyli główny wynik udzielania usług rynku pracy (przejście z bezrobocia do zatrudnienia), ma jako takie duże znaczenie dla państwa i gospodarki. Stąd też podlega ono obowiązkowi rejestracji (dane administracyjne) i jest badane poprzez statystykę publiczną (np. badania aktywności ekonomicznej ludności GUS). Po drugie, podejście ewaluacyjne rozwijało się w Polsce ze względu na wymogi UE dotyczące między innymi wydatkowania w Polsce środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (Olejniczak 2013). Głównym celem tego funduszu jest wspomaganie zatrudnienia w państwach członkowskich. Stąd też skupienie na wskaźnikach zatrudnieniowych w ocenie wyników projektów aktywizacji zawodowej.

Z powyższych względów można poszukiwać informacji ewaluacyjnych w informacjach z realizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym (MRPiPS 2018) oraz ewaluacjach projektów EFS realizowanych w Polsce w ramach zatrudnienia socjalnego w zakresie reintegracji zawodowej. Informacje te zachodzą na siebie ze względu na to, że jednostki zatrudnienia socjalnego realizują projekty EFS.

⁷ [Druk nr 3040 z 16 listopada 2018 r.](#)

Metodyka ewaluacji zrekonstruowana na podstawie informacji MRPiPS oparta jest na podejściu jednokryterialnym (skuteczność), wpływie brutto (nie bada się wpływu innych czynników na usamodzielnienie), wpływie uczestnictwa w całości (a nie w poszczególnych zajęciach) oraz pojęciu usamodzielnienia: „Miarą działalności podmiotów zatrudnienia socjalnego jest wskaźnik usamodzielnienia uczestników CIS-ów” (MRPiPS 2018, s. 26). Co ciekawe pojęcie usamodzielnienia obejmuje również osoby, które nabyły prawo do emerytury lub renty. Nie jest to oczywiście przejście od bezrobocia do zatrudnienia, ale od bezrobocia do świadczenia stałego lub czasowego (renty mogą być przyznane na określony okres) z ZUS. Nie podano szczegółów dotyczących definicji usamodzielnionych poprzez zatrudnienie, np. jakie umowy, jaki wymiar czasu, na jaki okres zawarte. Brak informacji o wpływie usług udzielanych w centrach integracji na usamodzielnienie uczestników. Gdyby przyjąć, że głównym wynikiem, po którym ocenia się jakość usług reintegracji zawodowej jest przejście z długotrwałego bezrobocia do trwałego zatrudnienia (poza zatrudnieniem socjalnym i zatrudnieniem wspieranym) dzięki uczestnictwie w usługach reintegracji, to z informacji MRPiPS nie da się tego wywnioskować. Ogólnie rzecz biorąc jakość ewaluacyjna tych informacji jest niska.

Można znaleźć w Polsce lepszej jakości raporty o ewaluacji usług rynku pracy z próbą oszacowania wpływu netto (w tym prac społecznie użytecznych), ale są one robione incydentalnie (Wiśniewski, Zawadzki 2011).

Na świecie zagadnienie wpływu programów rynku pracy na przejścia z bezrobocia do zatrudnienia oraz inne wyniki (np. dochody) są badane od względnie niedawna (Schmid, O'Reilly, Schomann 1996). W kluczowej pozycji dla rozwoju tych badań z lat 90. stwierdzano, że brak jest wyników wysokiej jakości badań ewaluacyjnych, w tym dla programów dla osób wykluczonych (Erhel, Gautie, Gazier, Morel 1996, s. 303)⁸. Zjawisko nazywane obecnie wykluczeniem społecznym (z rynku pracy) było pierwotnie określane w literaturze anglojęzycznej jako problem „trudnych do zatrudnienia” (hard-to-place, hard-to-employ) [Reubens 1970]. Taką też terminologią posługiwali się autorzy książki z 1996 r., przy czym ewaluacja programów rynku pracy dla osób niepełnosprawnych poruszona została w odrębnym rozdziale. W tych pierwszych międzynarodowych przeglądach zestawiano wyniki badań ewaluacyjnych dla tymczasowego zatrudnienia w organizacjach pozarządowych lub jednostkach publicznych, subsydiowanego zatrudnienia w prywatnych firmach, szkolenia, rozwijania zdolności do poszukiwania pracy, programów złożonych z wielu usług. Zatrudnienie socjalne wydaje się łączyć kilka z tych elementów, gdyż istnieje możliwość zatrudnienia w jednostkach reintegracji, jednocześnie mają one ofertę szkoleń zawodowych i doradztwa w zakresie problemów innych niż zawodowe. Możliwe więc, że są to programy złożone z zatrudnienia i wielu usług. Z kolei spółdzielczość socjalna to głównie wspieranie przedsiębiorczości zespołowej wykluczonych połączone z subsydiowanymi miejscami pracy w sektorze pozarządowym (o ile spółdzielnia nie została założona przez organ władzy lokalnej).

Wnioski zebrane w pierwszych przeglądach badań ewaluacyjnych były mieszane w tym sensie, że nawet jeżeli przy niektórych rodzajach programów występowały pozytywne wyniki w krótkim czasie, to mogły zanikać po kilku latach. Programy zbliżone miały też różne wyniki, np. w kategorii złożonych usług Job Corps z lat 80. w USA z dobrymi wynikami i mniej już obiecujące wyniki programu GAIN z lat 90. z USA (Erhel, Gautie, Gazier, Morel 1996, s. 299-

⁸ Rok późniejszy artykuł o podejściu ekonomicznym porównywał programy szkoleniowe z USA dla osób z niskimi dochodami, gdzie badano wpływ na dochody (Freidlander, Greenberg, Robins 1997).

300). Zwracano wówczas uwagę na kilka trudnych zagadnień w obszarze badań ewaluacyjnych programów aktywizacji zawodowej dla wykluczonych zawodowo (tamże, s. 300-304).

1. Pokusa, aby bezrobotnych uznanych za niezatrudnialnych kierować do świadczeń bez pytania ich o zdanie (w Polsce jest to jedna z form usamodzielnienia). Z kolei osoby, korzystające ze świadczeń mogą być uznawane za zatrudnialne i kierowane do pracy, nawet jeżeli jest to kosztowne dla tych osób i dla społeczeństwa (w Polsce dyskusja o pracy matek małych dzieci czy pracy opiekunów osób niesamodzielnich).
2. Trudności w zdefiniowaniu adresatów usług, np. długość bezrobocia nie jest dobrym kryterium ze względu na to, że może wykluczać osoby, które mają krótkie okresy bezrobocia, ale nawracające. Z kolei, jeżeli za problem z zatrudnialnością odpowiada coś innego niż świadczenia, wówczas długi okres bezrobocia też nie jest dobrym kryterium. Zbyt szeroka definicja sprawia, że osoby z trudnościami są w mniejszości wśród zwykłych bezrobotnych. Zbyt wąska może powodować, że zatrudniający będą odrzucać wszystkich uczestników. Trudności te prowadzą do dwóch błędów - umieszczanie osób z licznymi problemami w zwykłych miejscach pracy, gdzie nie utrzymują się długo, lub też kierowanie ich tam, gdzie pozostaną na zbyt długo.
3. Trudności w doborze właściwych usług dla różnych grup osób wykluczonych z zatrudnienia. Zbiorowość trudnych do zatrudnienia jest bardzo zróżnicowana, z różnymi problemami i potrzebami, stąd coś co się sprawdza dla jednej grupy, może być nieskuteczne dla innej.
4. niespójności różnych polityk i programów, np. zachęcanie do zatrudniania osób starszych przy oferowaniu im wcześniejszych emerytur, co sugeruje, że są to gorsi pracownicy. Mnożenie programów i grup wykluczonych też prowadzi do problemów, np. nie ma chętnych, którzy są zastępowani zwykłymi bezrobotnymi.
5. Trudność w badaniu wpływu programów w dłuższym okresie (nawet dłuższym niż 2 lata), które mogą być inne niż te w krótkim okresie. W przypadku bardziej złożonych programów trudno jest przypisać wpływ poszczególnym jego elementom, np. wpływ szkolenia a wpływ usług psychologicznych. W ewaluacji trzeba też uwzględniać czynniki inne niż cechy indywidualne samych długotrwale bezrobotnych, np. sytuację na lokalnym rynku pracy, kondycję gospodarki, kształt instytucji. Problemem jest też badanie jakości zatrudnienia tych osób, które je podjęły (m.in. problem ubóstwa pracujących). Programy dla osób wykluczonych nie działają w próżni, wyzwaniem jest więc uwzględnienie całościowej perspektywy, aby zrozumieć sytuację tych osób.

Wszystkie powyższe problemy dotyczą też polskiego zatrudnienia socjalnego, ale trudno wskazać publikacje, w których reintegracja społeczna i zawodowa została przeanalizowana z ich perspektywy. Przykładowo, czy włączenie do usamodzielnienia przejść na świadczenia ZUS potwierdza problem 1? Czy uzupełnienie długotrwałego bezrobocia o kilka innych kategorii zagrożonych wykluczeniem w zasadach dostępu do zatrudnienia socjalnego ogranicza problem 2? Czy ograniczenie czasu korzystania z reintegracji zawodowej i społecznej zmniejsza problem 2? Czy występuje spójność między aktywizacją zawodową, reintegracją zawodową i społeczną, pomocą społeczną i świadczeniami rodzinnymi? Na ile informacja MRPiPS odpowiada na problemy zarysowane w grupie 5?

Od publikacji międzynarodowej z 1996 r. pojawiły się wyniki licznych badań skoncentrowane na aktywnych programach rynku pracy i ich ocenie ewaluacyjnej. W związku z tym dokonywano też metaanaliz.

Tabela 5. Podsumowanie metaanaliz aktywnych programów rynku pracy

	Pomoc w poszukiwaniu pracy	Szkolenia	Bodźce dla firm prywatnych	Zatrudnienie w sektorze publicznym
Koszt dla państwa	Niski	Średni / wysoki	Wysoki	Wysoki
Wpływ w krótkim terminie	Dodatni	Ujemny	Dodatni	(Dodatni)
Wpływ w długim terminie (najlepsze wyniki)	Mały dodatni	(duży) dodatni	Mały dodatni	Zerowy
Wpływ w długim terminie (najgorsze wyniki)	Mały ujemny	Mały ujemny	Ujemny	Duży ujemny
Zastępowanie	Średnie	Niskie	Wysokie	Wysokie
Faza cyklu koniunktury	W każdym czasie; więcej w czasie recesji	W każdym czasie; więcej w czasie recesji	W każdym czasie	Recesja

Źródło: Card, Kluve, Weber 2017

W innej metaanalizie sytuację podsumowano tak: „programy subsydiowanego zatrudnienia w prywatnym sektorze oraz zatrudnienia publicznego miały ujemny wpływ w krótkim terminie, który stopniowo stawał się dodatni w dłuższym okresie. Programy zaawansowanych usług, w tym pomoc w poszukiwaniu pracy [ale też regularne spotkania z doradcami, niekiedy z sankcjami] i szkolenia nie miały ujemnych skutków krótkookresowych [były najbardziej skuteczne w okresie pierwszych 12 miesięcy po rozpoczęciu programu], pozostawały one dodatnie od 6 do 36 miesięcy od rozpoczęcia programu [przy czym subsydiowane zatrudnienie jako jedyne wykazywało wpływ dodatni po 36 miesiącach]” (Vooren, Haelermans, Groot, van den Brink 2019). Ujemne wyniki krótkookresowe wyjaśniane są tym, że część programów o charakterze niezatrudnieniowym angażuje czas bezrobotnych, którzy zmniejszają wówczas intensywność poszukiwania pracy.

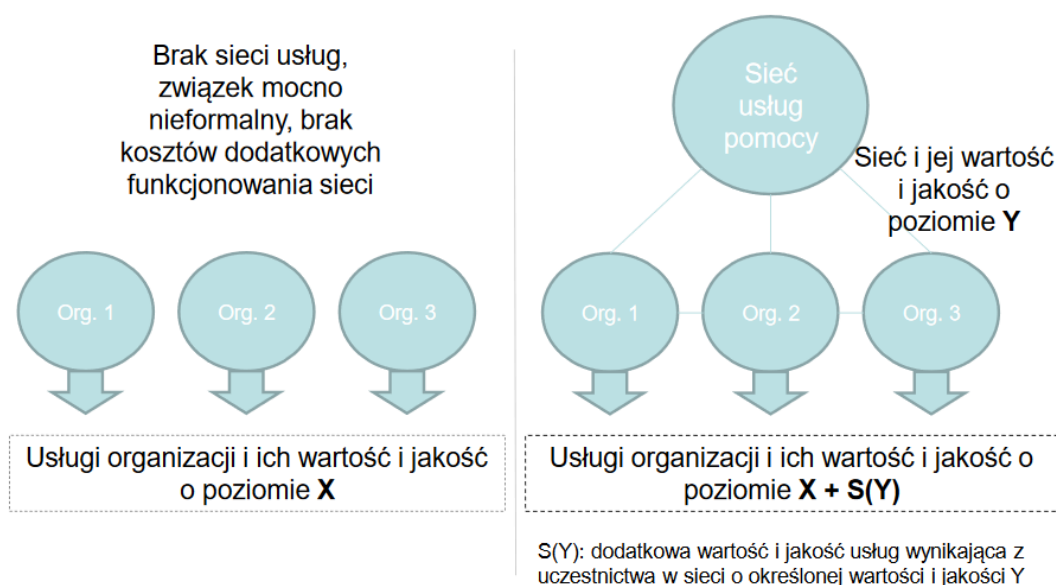
W niektórych metaanalizach wyodrębniano wpływ programów rynku pracy na wykluczonych i jeden z wniosków był taki: „programy typu najpierw praca [pomoc w poszukiwaniu pracy] odnoszą więcej sukcesów w przypadku wykluczonych (disadvantaged participants [niskie dochody i słabe powiązanie z rynkiem pracy]), a programy typu rozwijanie kapitału ludzkiego [szkolenia i subsydiowane zatrudnienie] są bardziej skuteczne w przypadku długoterminowo bezrobotnych” (Card, Kluve, Weber 2017).

Metaanalizy z konieczności muszą łączyć różne programy w kilka typów, nie będzie tam uwzględnionych różnic między robotami publicznymi, pracami społecznie użytecznymi czy spółdzielniami socjalnymi, gdyż wszystkie zostaną zaliczone do typu zatrudnienie publiczne. Jeżeli dana osoba uczestniczyła w zajęciach reintegracyjnych, korzystała z usług rynku pracy i z pracy socjalnej, to wyodrębnienie wpływu poszczególnych usług może być dużym wyzwaniem. Od strony danych oczywiście trzeba by mieć dokładne informacje o każdym

wykluczonym bezrobotnym: ile godzin, kiedy i jakie usługi otrzymał. Wymaga to zintegrowanego systemu pozyskiwania danych administracyjnych oraz ich dobrej jakości.

W metaanalizach oczywiście nie uwzględniano wpływu poziomu integracji czy koordynacji między usługami na poziomie usług i organizacji na wyniki wykluczonych bezrobotnych. Najpierw trzeba zadawałajaco rozwiązać problem pomiaru integracji usług, a następnie odizolować wpływ integracji usług od wpływu samych usług.

Schemat 1. Ewaluacja wpływu sieci usług pomocy



Źródło: Szarfenberg 2015c.

Przykład badania, w którym próbowano zidentyfikować efekt integracji usług: „zbadamy, jak zmiany poziomu integracji (mierzone jako odsetek biur w dzielnicach oferujących zintegrowaną usługę Jobcentre Plus) w obrębie dzielnic z upływem czasu wpływały na wyniki w odniesieniu do wejścia na rynek pracy, świadczenia usług i świadczenia usług dla klientów” (Karagiannaki 2006).

Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych

Widzieliśmy wyżej, że w ramach oferty reintegracji zawodowej jednostek zatrudnienia socjalnego znajdują się liczne szkolenia i warsztaty zawodowe. Nawet w Polsce trudno jednak odpowiedzieć, dlaczego oferowane są takie, a nie inne szkolenia. Nasuwają się hipotezy, że zarówno decyduje o tym podaż instruktorów zawodów, jak i możliwości i popyt ze strony klientów reintegracji, a także charakterystyka lokalnego rynku pracy. Jeżeli większość osób wykluczonych są to osoby głównie z wykształceniem zawodowym ukończonym na poziomie szkoły średniej lub nawet tylko podstawowym mamy do czynienia z osobami o niskich kwalifikacjach. Jeżeli chodzi o ich szybkie zatrudnienie to mają większe szanse w zawodach, które nie wymagają wyższego wykształcenia czy drogich certyfikatów, np. przy prostych pracach fizycznych (np. sprzątanie) lub usługowych (np. opieka, przygotowywanie posiłków). Niewiele też wiadomo o tym, w jaki sposób są prowadzone te różne zajęcia reintegracji zawodowej w tych jednostkach i jaki jest ich wpływ na zmiany w poziomie integracji zawodowej osób z nich korzystających.

Jest jasne, że w reintegracji zawodowej mamy do czynienia z podobnym typem usług, jak w przypadku zwykłej aktywizacji zawodowej. Wśród nich oczywiście ważną rolę odgrywa edukacja i szkolenia

zawodowe przygotowujące do konkretnej pracy czy zawodu. W każdym kraju systemy edukacji i szkoleń zawodowych rozwijają się od dawna i służą różnym grupom, w szczególności młodzieży, ale też osobom dorosłym. Wśród różnych grup korzystających z tych usług są oczywiście osoby bezrobotne, w tym najbardziej nas tu interesujące osoby długotrwale bezrobotne z dodatkowymi cechami, które utrudniają bardziej trwałe związanie się z rynkiem pracy.

W przedsiębiorstwach społecznych integrujących przez pracę (work integration social enterprise) usługi szkoleniowe są częścią ścieżki reintegracji, która zwykle składa się z czterech następujących po sobie etapów (EPP 2016).

1. Rekrutacja.
2. Szkolenie, trening i doświadczenie w miejscu pracy.
3. Poszukiwanie pracy.
4. Integracja i stabilizacja.

Faza szkolenia i treningu została opisana następująco:

- „Faza szkoleniowa polega na budowaniu podstawowych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zadań wykonywanych w konkretnej pracy. Trener pracy musi być w stanie zaprojektować integracyjną ścieżkę szkolenia zawodowego, dostosowaną do danej osoby, obejmującą cele uczenia się, szkolenia itp., we współpracy z odpowiedzialnymi służbami społecznymi.... Trener musi okresowo monitorować ścieżkę i dostosowywać ją, jeśli to konieczne. Metodologia uczenia się stosowana w integracyjnych przedsiębiorstwach społecznych ma charakter „oparty na pracy”, zapewniając stażystom rzeczywiste doświadczenia zawodowe, w których mogą stosować wiedzę i umiejętności techniczne oraz rozwijać swoją zdolność do zatrudnienia” (EPP 2016, s. 8).

Tworzenie specjalnych zintegrowanych ścieżek do pracy dla osób wykluczonych może być bardziej charakterystyczne dla reintegracji zawodowej niż dobór i typowy profil szkoleń zawodowych. Podejście tego typu zostało podsumowane następująco (OECD 2013).

- Zintegrowana i ustrukturyzowana metodologia łącząca pracę ze wsparciem społecznym.
- Utrzymanie stałego zaangażowania w pracę we współpracy z różnymi organizacjami, które tworzą sieć pomocy społecznej.
- Podejście skoncentrowane na mocnych stronach i uczestnictwie, odpowiadające potencjałowi, zainteresowaniom i istniejącym kompetencjom osoby pracującej, z wyraźnym ostatecznym celem zdobycia zatrudnienia i / lub poprawy umiejętności.
- Jeden doradca ds. pracy i pomocy społecznej („kolega”), który działa jako „kotwica”, monitoruje i wspiera poszukującego pracy w mapowaniu nadziei, oczekiwań i kompetencji w celu zatrudnienia i / lub szkolenia.

Doświadczenie integracyjnych przedsiębiorstw społecznych jest ważne w związku z tym, że można je traktować jako jeden ze sposobów integracji organizacyjnej zatrudnienia i różnych usług dla osób z większymi problemami na rynku pracy. Jedną z sieci podmiotów integrujących poprzez pracę Groupe SOS deklaruje:

- „Jesteśmy przekonani, że nikt nie jest w zasadzie niezdolny do zatrudnienia, bez względu na to, czy są to osoby długotrwale bezrobotne, niewykwalifikowani młodzi ludzie, czy osoby z trudną historią życia osobistego, zapewniamy (re) integracyjne umowy z przedsiębiorstwami integrującymi

poprzez pracę zrzeszonymi w naszej sieci, jak również szkolenia zawodowe w różnych dziedzinach”.⁹

Ta sama sieć oferuje miejsca pracy w ramach przedsiębiorstw integracyjnych. Są to prace skoncentrowane w 5 głównych sektorach: budownictwo, praca tymczasowa, usługi, środowisko i publiczne parki, gospodarka odpadami i recyding. Gdy mowa o szkolenia wspominają przede wszystkim o trzech obszarach: zdrowia (opieka długoterminowa), usług społecznych i opieki nad dziećmi. Przy czym zastrzegają, że mają też w ofercie szkolenia dla tych, którzy chcieliby wykonywać zawody takiej jak webmaster czy sprzedawca¹⁰. Jest to jasne potwierdzenie wcześniejszej intuicji, że większość wykluczonych z rynku pracy ma niskie kwalifikacje i dostosowane do nich aspiracje, co też wpływa na ofertę szkoleniową dostosowaną do możliwości i docelowych sektorów zatrudnienia.

Przy założeniu, że większość osób wykluczonych ma niskie bądź bardzo niskie kwalifikacje jest to zagadnienie, które samo w sobie uznawane jest za problem i poszukuje się skutecznych interwencji w tym obszarze (Windisch 2015). Mogą być one również rozważane w kontekście reintegracji zawodowej osób z bardzo niskimi kompetencjami i kwalifikacjami.

Każde z omawianych poniżej państw ma oczywiście rozbudowane systemy certyfikacji kwalifikacji (ogólnokrajowe ramy kwalifikacji¹¹) oraz edukacji i szkoleń zawodowych osadzonych w całym systemie edukacji. Jest jasne, że szczególną grupą, która jest adresatem licznych projektów i inicjatyw edukacji i kształcenia zawodowego jest młodzież zagrożona wykluczeniem (dobrym przykładem instytucji wyspecjalizowanej w Polsce jest OHP).

Włochy jako wzorzec dla polskich rozwiązań prawnych

Przykład Włoch jest istotny dla Polski, ponieważ w naszych rozwiązaniach zapisanych w Ustawie o spółdzielniach socjalnych z 2006 r. korzystaliśmy w dużej mierze z rozwiązań włoskich. Dynamiczny rozwój gospodarki społecznej przypadł we Włoszech już na lata 70-te XX w. Ekonomia społeczna była odpowiedzią na wysokie bezrobocie i pojawienie się wielu problemów społecznych związanych z wykluczeniem społecznym części obywateli. Włoskie *welfare state* było wówczas jak w większości państw europejskich w kryzysie po wielkim kryzysie paliwowym z początku lat 70.

Włosi jako pierwsi w Europie wprowadzili specjalne ustawodawstwo dotyczące spółdzielni socjalnych – już w roku 1991. Następnie przyjęli w roku 2000 Ustawę nr 328 - „Ustawę ramową dotyczącą zintegrowanego systemu interwencji i służb socjalnych. Do sfery ekonomii społecznej zalicza się we Włoszech spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, stowarzyszenia i fundacje. Przy czym najbardziej rozpowszechnione są spółdzielnie socjalne typu A, B i w mniejszym stopniu C.

Włoska ustawa 381/1991 definiuje spółdzielnię socjalną jako [...] *organizację mającą na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych i integrację społeczną obywateli*¹².

⁹ <http://www.groupe-sos.org/en/394/employment>

¹⁰ <http://www.groupe-sos.org/en/396/training>

¹¹ Na przykład francuskie FRANCE European inventory on NQF 2016:

https://www.cedefop.europa.eu/files/france_-_european_inventory_on_nqf_2016.pdf

¹² M. Loss, *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, w: „Trzeci Sektor”, 2/2005, s. 47.

Ustawa 381/1991 wprowadziła podział spółdzielni socjalnych na cztery kategorie¹³:

1. Spółdzielnie typu A – wykonujące działania w zakresie usług socjalno-sanitarnych lub edukacyjnych. Pomagają i działają na zewnątrz.
2. Spółdzielnie typu B – wykonujące działania związane z zatrudnieniem osób wykluczonych z rynku pracy. Zatrudniają osoby będące jednocześnie odbiorcami systemu pomocy społecznej.
3. Spółdzielnie typu mieszanego (A + B), wykonujące działania jednocześnie dotyczące spółdzielni A i B.
4. Konsorcja spółdzielni (C) – mające status stowarzyszeń spółdzielczych. Minimum 70% członków takiego konsorcjum musi być spółdzielniami socjalnymi.

Spółdzielnie socjalne (w oparciu o Ustawę 381 z 1991 r.) mogą korzystać z wielu ulg np. nie mają obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne za pracowników ze sfery wykluczonych społecznie. Silną stroną włoskich spółdzielni socjalnych jest to, że wyrastają one z lokalnych społeczności, wyzwalają i stymulują rozwój kapitału społecznego na danym terenie, angażują wolontariuszy i świadczą usługi społeczne odpowiadające lokalnemu zapotrzebowaniu. Szczególnie silne związki ze społecznością lokalną, oparte na wzajemnym zaufaniu są podstawą zakorzeniania się spółdzielni socjalnych, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na trwałość ich działań. Odpowiadając na pojawiające się potrzeby społeczne często inicjują innowacyjne usługi społeczne. Wnoszą wkład w rozwój ekonomiczny w takich obszarach jak integracja zawodowa, produkcja i dostarczanie usług społecznych, usług komunalnych, realizacja szkoleń, usług ochrony zdrowia, opieki nad osobami starszymi, dziećmi oraz osobami niepełnosprawnymi. Na terenach rolniczych spółdzielnie socjalne specjalizują się w produkcji win, serów, oliwy, warzyw i owoców, a także agroturystyki i rękodzieła¹⁴. Poważnym odbiorcą usług i produktów włoskich spółdzielni socjalnych są samorządy lokalne, które realizują u nich zakupy i zamówienia publiczne. Aż 2/3 włoskich spółdzielni uzyskuje wpływy ze sprzedaży towarów i usług dla sektora publicznego. Można stwierdzić, że spółdzielnie socjalne we Włoszech robią interesy z samorządem.

Charakterystyczne jest to, jak twierdzą C. Borzaga i A. Santuari, że właściwie we Włoszech przez lata nie istniała jakaś koncepcja czy definicja prawna „przedsiębiorstwa społecznego”, ale termin ten rzeczywiście był często używany zarówno w debacie publicznej, jak i naukowej. Odnosił się on przeważnie do organizacji trzeciego sektora, które świadczą w sposób stały i charakterystyczny dla przedsiębiorstw usługi społeczne zmierzające do

¹³ Dane Istituto Nazionale di Statistica ISTAT. Badania spółdzielni socjalnych przez ISTAT, opublikowane 26.09.2003r. Tłumaczenie robocze tego dokumentu dokonała Pani Małgorzata Zbyszewska, której w tym miejscu serdecznie dziękuję za pomoc i udostępnienie polskiej wersji dokumentu.

¹⁴ M. Niemkiewicz, Z ziemi włoskiej, szwedzkiej, niemieckiej do Polski... O europejskich dobrych praktykach w sektorze ekonomii społecznej, materiał dostępny na: http://www.fundacja-nadzieja.org.pl/es/pdf/niemkiewicz_artykul.pdf

zwalczania wykluczenia społecznego oraz usługi integracji społecznej. Najczęściej on był utożsamiany ze spółdzielniami socjalnymi¹⁵.

We Włoszech w 2005 r. przyjęto definicję ustawową przedsiębiorstwa społecznego: *[...] jest to prywatna organizacja non-profit, wykonująca głównie działalność ekonomiczną związaną z produkcją, wymianą dóbr i świadczeniem usług społecznych, której celem jest rozwiązywanie problemów społecznych*¹⁶. Zgodnie z założeniami do rozporządzeń wykonawczych we Włoszech – przedsiębiorstwa społeczne powinny się charakteryzować:

- 1) dostarczaniem usług i dóbr szerokiej rzeszy odbiorców, nie tylko członkom lub partnerom, ale także zewnętrznym beneficjentom,
- 2) zakazem dystrybucji, także pośredniej, zysków, nadwyżek, kapitału, funduszy na rzecz członków, administratorów, pracowników i udziałowców organizacji,
- 3) nakazem reinwestowania nadwyżek na społeczne cele statutowe.

Różni specjaliści mogą być zatrudniani w spółdzielniach socjalnych typu B, w tym profesjonalni edukatorzy. Mogą oni pełnić w spółdzielni socjalnej wiele funkcji. Przykładowo funkcje edukatora zawodowego opisano następująco.

- Realizuje konkretne projekty edukacyjne i rehabilitacyjne mające na celu rozwój osobowości, w kontekście projektu terapeutycznego opracowanego przez zespół interdyscyplinarny, w kontekście uczestnictwa i reintegracji w codziennym życiu;
- Dbą o pozytywne włączenie lub reintegrację psychospołeczną osób z problemami;
- Programuje, zarządza i weryfikuje interwencje edukacyjne mające na celu odbudowę i rozwój potencjału osób w trudnej sytuacji, aby osiągnąć coraz bardziej „zaawansowany” poziom autonomii;
- Przyczynia się do promowania i organizowania struktur społecznych i zasobów społecznych w celu realizacji zintegrowanego projektu edukacyjnego;
- Programuje, organizuje, zarządza i weryfikuje własną działalność zawodową w ramach usług opieki zdrowotnej i socjalno-rehabilitacyjnej oraz funkcji edukacyjnych, w sposób skoordynowany i zintegrowany z innymi profesjonalistami obecnymi w strukturach, z bezpośrednim udziałem zainteresowanych podmiotów i / lub ich rodzin, grup, społeczności;
- Pracuje z rodzinami i kontekstem społecznym uczestników, w celu ich ponownej integracji ze społecznością;
- Uczestniczy w działaniach badawczych, dokumentacyjnych skierowanych do wyżej wymienionych miejscowości;
- Przyczynia się do szkolenia uczestników i personelu pomocniczego i bezpośrednio przyczynia się do aktualizacji ich profilu zawodowego i edukacji zdrowotnej.

¹⁵ M. Grewiński, Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Warszawa 2009.

¹⁶ A. Sienicka, *Nowi przedsiębiorcy?* Ekonomia Społeczna – teksty 2006, s. 5.

Ten i kilka innych zawodów z zakresu służb społecznych w kontekście zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych opisano w przewodniku *Cooperative e professioni sociali*¹⁷. W innej publikacji wymieniono umiejętności wymagane od edukatorów zatrudnionych w spółdzielniach socjalnych (*Attività e professionalità nelle cooperative sociali venete*¹⁸).

- znajomość głównych typów użytkowników i ich problemów;
- znajomość zasad edukacyjnych / rehabilitacyjnych właściwych dla obszaru, w którym działa spółdzielnia socjalna;
- znajomość projektowania i rozwoju zindywidualizowanych projektów specyficznych dla obszaru, w którym działa spółdzielnia socjalna;
- znajomość zarówno technik komunikacji ustnej, a także umiejętności komunikacji wizualnej i motorycznej;
- znajomość pojęć psychologii, pedagogiki, socjologii, antropologii i medycyny;
- podstawowa wiedza o terytorialnej sieci usług społecznych i socjalno-zdrowotnych, a także regulacje dotyczące ich funkcjonowania;
- wiedza o pierwszej pomocy;
- znajomość zasad ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz ochrony prywatności.

W podobny sposób opisano role kilku innych profesjonalistów zatrudnionych w spółdzielni (psychologa, pracownika socjalnego itp.)

Francja i jej usługi społeczne

System dostarczania usług społeczny we Francji mimo rozlicznych reform jest nadal dość skomplikowany, ułatwieniem podnoszącym dostępność miały być wprowadzone reformą z 2004 punkty kontaktowe (zasada jednego okienka)¹⁹. Działanie punktu opiera się na lokalnej diagnozie potrzeb w zakresie dostępu do informacji oraz współpracy wszystkich podmiotów działających na danym terenie i realizujących zadania polityki i integracji społecznej i zawodowej, np. ośrodka pomocy społecznej, centrum społecznego, instytucji ubezpieczeń społecznych i poszczególnych kas, misji lokalnych, stowarzyszeń²⁰. Jedną z ich podstawowych i kluczowych usług jest kompleksowa informacja dla klienta i skierowanie go do właściwej instytucji, która świadczy pomoc lub usługę, jakiej klient oczekuje i potrzebuje (należy to do obowiązków samorządu..

Do zadań należy także prowadzenie polityki informacyjnej. Zakłada się możliwość powoływania centrum informacji, co ma ułatwiać realizację zadań w zakresie koordynacji działań socjalnych na danym terytorium²¹.

Zintegrowane podejście do świadczenia usług obejmuje kilka polityk szczegółowych w tym:

¹⁷

http://www.informagiovani.comune.forli.fc.it/upload/informagiovani_forli/gestionedocumentale/PROGETTO%20COOPERATIVE%20SOCIALI%20INTERO_784_45769.pdf

¹⁸ https://www.unipd.it/sites/unipd.it/files/2017/Pharos_22.pdf

¹⁹ Integrating social services for vulnerable groups, OECD, 2015, <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd>

²⁰ <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Francja.pdf>

²¹ Tamże S. 7

Polityka rodzinna- jest jedną z bardziej kompleksowych i obejmuje bardzo zróżnicowane typy świadczeń, w tym znaczną liczbę usług, m.in. usługi informacji, poradnictwa, koordynacji, Działania edukacyjne w miejscu zamieszkania, usługi wsparcia w przypadku trudności wychowawczych i zagrożenia utratą praw rodzicielskich, punkty informacyjne dla rodzin.

Opieka długoterminowa – W ostatnich latach nastąpiły pewne poważne zmiany w sposobie finansowania i dostępu do usług. Ważna reforma francuskiego systemu opieki długoterminowej miała miejsce w 2002 r., Na przykład dzięki wprowadzeniu *Allnal personnalisée d'autonomie* (APA), które zapewnia środki pieniężne na opiekę nad słabymi osobami starszymi. APA to system krajowy, wdrażany na poziomie lokalnym i objęty podatkami lokalnymi. Usługi socjalne świadczone są również przez agencje publiczne i non- profit, które np. oferują usługi sprzątanía i asystentów osobistych do opieki nad osobami starszymi, które są organizowane na poziomie lokalnym. W 2002 r. Wprowadzono nową kategorię opieki stacjonarnej zwaną instytucjami dla osób starszych na utrzymaniu (EHPAD), które zapewniają zakwaterowanie i opiekę zdrowotną (Le Behan i Martin, 2010)²². Wśród innych usług świadczonych tej grupie znajdują się także : domowe usługi pielęgniarские, w tym pomoc w praniu, ubieraniu i leczenie ran; domowa opieka społeczna w codziennej działalności instrumentalnej życie, takie jak czynności domowe i inne związane z tym sprawy osobiste pomoc w codziennych czynnościach, z wyłączeniem opieki pielęgniarской; medyczne i niemedycezne domy opieki; Świadczenia pieniężne na zakup usług opieki długoterminowej²³. Silne jest zaangażowanie organizacji non-profit w ten sektor, ogółem w 2008 r. Prywatne organizacje nienastawione na zysk stanowiły około 27% wszystkich dostawców usług opieki długoterminowej , a kolejne 21% pochodzi z sektora for-profit²⁴.

W ostatnich latach nieco zmieniło się zaangażowanie podmiotów ekonomii społecznej w zakresie usług związanych z aktywizacją zawodową, głównie za sprawą dużych programów publicznych. Rządy wielu krajów europejskich próbują znaleźć rozwiązania dla najpilniejszych problemów społecznych związanych z rynkiem pracy, tj. bezrobociem młodzieży, wykluczeniem społecznym osób długotrwale bezrobotnych oraz osób starszych, niepełnosprawnych, a także migrantów. Między innymi Francja zmodernizowała politykę rynku pracy, zapewniając kompleksowe pakiety wsparcia- płacę minimalną, szeroki zakres zabezpieczenia społecznego i skuteczne środki aktywacji²⁵. Działania mają na celu reformę systemu szkoleniowego, wprowadzenie uniwersalnego prawa dostępu do usług rynku pracy i orientację na uczestnika²⁶.

Francuski system reintegracji poprzez działalność gospodarczą dobrze został opisany w niedawno upublicznionym raporcie *L'insertion des chômeurs par l'activité économique* (zob. w załączniku schemat pokazujący różnych aktorów w procesie reintegracji). Całość sektora integracji poprzez pracę została też niedawno oceniona w raporcie ministra pracy z 2018 r., w którym sformułowano 19 rekomendacji dotyczących reform w tym obszarze²⁷.

²² Recruitment & Retention in Social Services, s. 11.

²³ Study on social services of general interest, Final Report, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>

²⁴ Study on social services of general interest, Final Report, s. 171.

²⁵ Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe, s.21

²⁶ Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe, s.24

²⁷ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf

Niemcy

Przykładem kraju, w którym od lat duże znaczenie ma sektor gospodarki społecznej i NGO's są Niemcy. Kilka przesłanek decyduje o znaczeniu tego przypadku dla Polski: Niemcy są sąsiadem Polski, mają również doświadczenia realnego socjalizmu (NRD), Polska czerpała różne idee reformatorskie właśnie z Niemiec (np. ubezpieczenie społeczne w okresie II RP), w tym też kraju przeprowadzono w interesującym nas obszarze głębokie zmiany (reformy Hartza)²⁸; należy uznać, że jest to najważniejszy dla nas kraj w obszarze dyskusji o integracji reintegracji. Następujące, niezależne od państwa federacje organizacji trzeciego sektora (w tym ekonomii społecznej) mają ogromne znaczenie dla realizacji niemieckiej polityki społecznej :

- Arbeiterwohlfahrtsverband – organizacja o profilu centro-lewicowym, założona w 1919 r.,
- Diakonisches Werk der Evang. Kirche – jedna z największych organizacji opiekuńczych w Niemczech, istnieje od 1948 r.,
- Deutscher Caritasverband – organizacja mająca charakter katolicki, założona w 1897 r.,
- Deutscher Paritaetischer Wohlfahrtsverband – organizacja skupiająca w sposób pluralistyczny około 4 tys. małych i średnich organizacji pozarządowych,
- Niemiecki Czerwony Krzyż, istniejący od 1863 r.,
- Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland – organizacja Żydów niemieckich o profilu społecznym.

Wszystkie wymienione powyżej organizacje mają długoletnie tradycje prowadzenia usług społecznych i stanowią rdzeń niemieckiego systemu pomocy i integracji społecznej, tym bardziej, że dysponują ogromnym potencjałem wyspecjalizowanej kadry oraz infrastrukturą społeczną. Dysponują one ponad 60 tys. obiektami i prawie 2,5 mln miejscami szpitalnymi i opiekuńczymi. Zatrudniają 650 tys. pracowników a współpracuje z nimi dodatkowo jeszcze 1,5 mln wolontariuszy. W instytucjach pomocowych tych organizacji koncentruje się ponad dwie trzecie wszystkich łóżek i ponad 75% pełnozatrudnionego personelu socjalnego Niemiec (!). Pluralizm działalności opiekuńczej u naszych zachodnich sąsiadów opiera się na zasadach subsydiarności i partnerstwa. Państwo jest podmiotem koordynującym, organizującym, stymulującym i uzupełniającym inicjatywy oddolne. Nie stara się zastąpić oddolnej inicjatywy, ale je wspiera. „Osadzenie” organizacji pozarządowych i ekonomii społecznej w strukturach tradycyjnego państwa opiekuńczego w Niemczech jest bardzo silne i rzeczywiście głębokie. Wpływ na to miała z pewnością historia kształtowania się państwa niemieckiego oraz społeczeństwa obywatelskiego. W Niemczech, w przeciwieństwie do wielu innych państw europejskich, sfery działalności społecznej i administracji publicznej były zawsze silnie od siebie uzależnione. Jak zauważył D. Kramer, [...] *być może do chęci, z jaką niemieckie organizacje pozarządowe współpracowały z państwem przyczyniła się heglowska afirmacja państwa jako arbitra w kwestiach rozwoju społecznego*²⁹.

²⁸ Można też widzieć w reformie wprowadzającej Kindergeld w latach 90. zmianę zbliżoną do wprowadzenia w Polsce świadczenia wychowawczego.

²⁹ D. Kramer, *III sektor w Niemczech*, w: „Trzeci Sektor” 10/2007, s. 15-16.

Niemieckie reformy świadczeń i usług rynku pracy oraz pomocy społecznej dla bezrobotnych, czyli reformy Hartza³⁰ przeprowadzone w Niemczech w poprzedniej dekadzie znalazły się w przeglądzie literatury na temat najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanego udzielania usług społecznych (EC 2015). Opis problemów z jakimi miał do czynienia system niemiecki przed reformą wydaje się bardzo dobrze odpowiadać sytuacji w Polsce: „Główne niewydolności starego systemu wynikały z istnienia równoległych struktur i powszechnej praktyki przenoszenia odpowiedzialności między gminami (zobowiązanymi do pomocy społecznej) i urzędami pracy (odpowiedzialnymi za reintegrację ubezpieczonych bezrobotnych): gminy próbowały przekazać klientów, uznanych za „trudne przypadki” urzędowi pracy, i podobnie, osoby zakwalifikowane jako trudne przypadki spośród ubezpieczonych klientów, były często wypychane przez urzędy pracy do pomocy społecznej, aby pozbyć się obciążeń finansowych” (EC 2015 s. 44).

Tabela 6. System reintegracji zawodowej w Niemczech przed reformami Hartza

Nazwa świadczenia lub usługi	Zasiłek dla ubezpieczonego bezrobotnego + pomoc dla bezrobotnych (po wyczerpaniu okresu zasiłku dla ubezpieczonego)	Sozialhilfe (pomoc społeczna)
Główne kryteria dostępu (ubezpieczenie, kryteria dochodowe, inne, np. wiek, status rodzinny, etc.)	Ubezpieczeni bezrobotni (co najmniej 1 rok pracy w ciągu ostatnich 3 lat)	Kryteria dochodowe
Grupa docelowa	Ubezpieczeni bezrobotni	Osoby wykluczone (disadvantaged) zdolne do pracy
Kto rozpatrywał wnioski o te świadczenia / decydował o tym, kto będzie uczestnikiem usługi?	Kryteria uprawniające ustalone na poziomie prawa federalnego / rozpatrywanie wniosków p – urzędy pracy	Gminy
Kto egzekwował wymogi aktywizacji (szukanie pracy, akceptowanie ofert, etc.)?	Urzędy pracy, w praktyce nie egzekwowane ściśle	Gminy, w praktyce nie egzekwowane
Kto decydował o nałożeniu sankcji (w razie niewywiązywania się z obowiązków)?	Urzędy pracy, w praktyce nie egzekwowane ściśle	Nie stosowano sankcji w praktyce
Kto wypłacał zasiłki / udzielał usług?	Urzędy pracy	Gminy
Źródła finansowania (np. z zasobów gmin, czy z dotacji z budżetu federalnego)	Zasiłek dla bezrobotnych: fundusz ubezpieczeniowy. Pomoc dla bezrobotnych: podatki (budżet federalny)	Podatki (budżet gminy)

³⁰ Od nazwiska Petera Hartza, dyrektora personalnego Volkswagena, zaproszonego przez Schroedera, aby pokierował komisją do spraw reformy w 2002 r. Było to zresztą złamaniem tradycji trójstronnego ustalania zakresu reform (Jantz 2016, s. 85).

przyznawanych na bezrobotnego		
-------------------------------	--	--

Źródło: EC 2015 s. 43-44

W porównaniu z polskim systemem przed wprowadzeniem zatrudnienia socjalnego mamy pewne różnice. Urzędy pracy w Polsce wypłacały jeden typ zasiłku dla bezrobotnych. Nie ma więc odpowiednika pomocy dla ubezpieczonych bezrobotnych, która wypłacana jest po wyczerpaniu zasiłku dla bezrobotnych. Może to oznaczać, że polskie urzędy pracy miały mniej bodźców do tego, żeby wypychać część bezrobotnych do pomocy społecznej, gdyż nie musiały im wypłacać żadnych świadczeń. Za nie odpowiada pomoc społeczna i wymagają one spełnienia licznych warunków. Już samo to (łącznie z wizerunkiem „opieki”) może powodować, że do pomocy społecznej trafiają głównie osoby bezrobotne z dodatkowymi problemami. Zadaniem urzędów pracy jest ich reintegracja zawodowa (od lat 90. wyróżniano specjalne grupy, wymagające programów specjalnych), ale świadczenia wypłaca im tylko pomoc społeczna. Tym samym występuje separacja funkcji reintegracji zawodowej i zabezpieczenia dochodu w przypadku bezrobotnych długoterminowych. W systemie niemieckim miało to również miejsce, gdy osoby bezrobotne trafiały do pomocy społecznej, ale po dłuższym stażu w zintegrowanych usługach rynku pracy i świadczeń.

Integracja organizacyjna usług i świadczeń

Jednym z głównych haseł reformy integracyjnej organizacyjnie usługi i świadczenia reintegracyjne było podejście „wspieranie i wymaganie” (Fördern und Fordern). Zdobyło ono szczególną popularność w USA (workfare). Oznacza to bezpośrednie wprowadzenie na szeroką skalę do świadczeń pomocowych dla osób zdolnych do pracy wymogów poszukiwania i podejmowania pracy, a także integrację usług reintegracyjnych z przyznawaniem świadczeń (Szarfenberg 2015b).

Kolejna idea dotyczyła integracji organizacyjnej. Początkowo proponowano stworzenie jednej organizacji (wzorowanej na angielskich Jobcentre plus), która zajmowałaby się sprawami wszystkich bezrobotnych, aby utrudnić przerzucanie osób bezrobotnych pomiędzy urzędami pracy i pomocy społecznej. Był to też wyraz woli wprowadzenia w życie podejścia zintegrowanego rządu (joined-up-government, whole-of-government)³¹, czyli przezwyciężania znanej i w Polsce resortowości lub departamentalizmu (za sprawy usług rynku pracy odpowiada inny departament ministerialny, za sprawy pomocy społecznej – inny).

Dyskusję o reformie ułatwił skandal pośrednictwa pracy, gdy okazało się, że tylko jedna trzecia skierowań do pracy okazała się zgodna z prawem i była rzeczywistym zatrudnieniem (Jantz 2016, s. 85).

Pierwotny plan radykalnej integracji organizacyjnej na poziomie ponadgminnym z utworzeniem jednej agencji odpowiedzialnej za reintegrację i świadczenia, nie został jednak wdrożony ze względu na opór w parlamencie. Jednym z argumentów (CDU, wówczas w opozycji) było to, że gminy lepiej wiedzą, jakie są potrzeby bezrobotnych, jakie są uwarunkowania lokalnego rynku pracy, mają też silniejsze bodźce do ograniczania liczby

³¹ „Podejście instytucjonalne promujące zintegrowaną politykę obejmującą całą administrację rządową (ang. whole-of-government policy)” (Trnka 2017, s. 2)

bezrobotnych zasiłkobiorców, bo same za to w części płacą (EC 2015, s. 47)³². Kompromis polegał na tym, że pozostawiono możliwość gminom prowadzenia własnych jednostek reintegracyjnych (wybór 69 gmin, w 2010 już 108), ale też pozostania w starym systemie (wybór 23 gmin) [tamże]³³. Okres do 2010 r. miał być testowym, aby wybrać docelowe rozwiązanie, ale ostatecznie nie zdecydowano, aby ujednolicić rozwiązania organizacyjne.

Tabela 7. System reintegracji zawodowej w Niemczech po reformie

	Ubezpieczenie od bezrobocia (UB I)	Podstawowy dochód (UB II + Sozialgeld)	Sozialhilfe Neu (nowa pomoc społeczna)
Główne kryteria dostępu (ubezpieczenie, kryteria dochodowe, inne, np. wiek, status rodzinny, etc.)	Ubezpieczeni	Kryteria dochodowe + uznani za „zdolnych do pracy” (co najmniej 3 godziny dziennie)	Kryteria dochodowe + uznani za „niezdolnych do pracy”
Grupa docelowa	Bezrobotni krótkoterminowo	Bezrobotni długoterminowo/ wykluczeni zdolni do pracy	Głęboko wykluczeni w wieku produkcyjnym + potrzebujący w wieku 65+
Kto rozpatruje wnioski o te świadczenia / decyduje o tym, kto będzie uczestnikiem usługi?	Urzędy pracy	Jobcentre (ARGE)	Gminy
Kto egzekwuje wymogi aktywizacji aktywizację (szukanie pracy, akceptowanie ofert, etc.)?	Urzędy pracy	Jobcentre (ARGE)	Brak wymogów aktywizacji
Kto decyduje o nałożeniu sankcji (w	Urzędy pracy	Jobcentre (ARGE)	Brak sankcji

³² Poza tym zaskarżono organizacyjne propozycje reformy do Federalnego Sądu Konstytucyjnego, który orzekł, że niekonstytucyjnym jest zmuszanie gmin do wstępowania w konsorcja z urzędami pracy. W 2010 r. zmieniono jednak Konstytucję w tym względzie (EC 2015, s. 48).

³³ W 2016, było 408 jednostek jobcentre, które realizowały aktywizację, doradztwo, pośrednictwo pracy i podstawowe wsparcie dochodowe.

razie niewywiązywania się z obowiązków)?			
Kto wypłaca zasiłki / udziela usług?	Urzędy pracy	Jobcentre (ARGE)	Gminy
Źródła finansowania (np. z zasobów gmin, czy z dotacji z budżetu federalnego przyznawanych na bezrobotnego)	Obowiązkowe ubezpieczenie, składki pracowników i pracodawców	Podatki centralne i lokalne	Podatki lokalne
Uwagi		Część gmin prowadzi własne Jobcentre (bez udziału urzędów pracy)	

Źródło: EC 2015, s. 45

Integracja usług i świadczeń dla bezrobotnych dokonuje się poprzez stworzenie nowej jednostki organizacyjnej (Jobcentre, Centrum Aktywizacji Bezrobotnych, CAB), która zajmuje się wykluczonymi bezrobotnymi zdolnymi do pracy. Zasadnicza różnica dotycząca reintegracji w Polsce polega na tym, że jednostki zatrudnienia socjalnego nie są obowiązkowe, czyli ani powiat, ani też gmina nie mają obowiązku ich prowadzić. Gdyby miały taki obowiązek, wówczas zapewne dyskutowano by, czy mają być to jednostki powiatowe (obecnie urzędy pracy), czy też może gminne (obecnie ośrodki pomocy społecznej³⁴). Nie byłby to jednak w pełni odpowiednik dyskusji niemieckiej, gdyż tam urzędy pracy są administracją rządową (w Polsce rozstrzygnięto w 1999 r., że urzędy pracy będą prowadzone przez samorządy powiatowe). Druga różnica polega na tym, że centra integracji społecznej nie mają takich uprawnień jak urzędy pracy. Gdyby to był model niemiecki, wówczas polskie powiatowe lub gminne Jobcenter miałyby wszystkie usługi rynku pracy, a nie tylko zajęcia z reintegracji zawodowej i społecznej (a po 2014 r. przynajmniej te, które przypisano do III profilu pomocy³⁵). Musiałoby nastąpić połączenie ofert urzędu pracy i centrum integracji. Nastąpiłaby wtedy integracja organizacyjna aktywizacji zawodowej i reintegracji zawodowej i społecznej. Trzecia różnica występuje zapewne po stronie świadczeń, gdyż świadczenie integracyjne w CISach nie zostało zintegrowane z zasiłkiem okresowym dla bezrobotnych w pomocy społecznej, tzn. nawet jeżeli otrzymywanie świadczenia integracyjnego wyklucza otrzymywanie zasiłku okresowego dla bezrobotnych ubogich (np. poprzez przekroczenie kryterium), to nadal ubogi bezrobotny może otrzymywać ten zasiłek nie uczestnicząc w reintegracji zawodowej i społecznej. Cały czas jednak powinien być obsługiwany przez urząd pracy, w którym musi mieć rejestrację jako bezrobotny. Prowadzi to do dwóch możliwych ścieżek dla wykluczonych bezrobotnych: 1) zasiłek okresowy z pomocy społecznej plus usługi rynku pracy z urzędu pracy (i cała reszta oferty), 2) świadczenie integracyjne z zatrudnienia socjalnego plus usługi reintegracji zawodowej i społecznej w centrum integracji społecznej (i cała reszta oferty, np. zatrudnienie wspierane). Wprowadzenie systemu zintegrowanego

³⁴ W projektowaniu centrum usług społecznych przyjęto, że podstawową jednostką jest gmina.

³⁵ Obowiązkowe profilowanie zapewne zostanie zlikwidowane, a wówczas polski Jobcentre miały o ofercie to samo, co dla wszystkich bezrobotnych.

wymagałoby likwidacji pierwszej ścieżki, a nie jest to możliwe bez wprowadzenia jako obowiązkowego zadania samorządów reintegracji zawodowej i społecznej. Bez tego likwidacja pierwszej ścieżki oznaczać będzie wykluczenie ubogich bezrobotnych z pomocy pieniężnej i w konsekwencji z usług rynku pracy (stracą motywację do rejestracji w urzędzie pracy, przynajmniej z powodu konieczności utrzymania prawa do zasiłku okresowego).

Oferta usług reintegracyjnych

Ze względu na bardzo łatwe do spełnienia kryterium zdolności do pracy do niemieckich Jobcentre napłynęło 90% uprzednich klientów pomocy społecznej (Kupka, Osiander 2017, s. 89). Ponadto zgodnie z zasadą „wspierania i wymagania” nakładano na nich większe wymagania, niż na krótkotrwale bezrobotnych, np. definicja odpowiedniej pracy obejmowała prawie każdą pracę, prawo do odmowy skorzystania z oferty było bardziej ograniczone i stosowanie sankcji było łatwiejsze. Usługi reintegracyjne raczej odpowiadają modelowi praca najpierw (work first), niż modelowi rozwoju kapitału ludzkiego (tamże s. 90). Oznacza to, że wśród usług główną rolę ma pośrednictwo i kierowanie do pracy, ale w ofercie są wszystkie inne usługi, czyli różne programy aktywizacyjne oraz wypłacanie podstawowego świadczenia. Programy aktywizacyjne mogą być zapewniane przez zakontraktowane organizacje pozarządowe lub samorządowe, podobnie doradztwo i pośrednictwo pracy mogą być zlecane również podmiotom działającym dla zysku.

Na przykładzie CAB w Bochum można pokazać ofertę pomocy dodatkowej w rodzaju opieki nad dziećmi, doradztwa w sprawie zadłużeń czy leczenia uzależnień.

Tabela 8. Oferta pomocy dodatkowej CAB Bochum

Rodzaj pomocy	Opis ze stron Jobcentre Bochum
Opieka nad dzieckiem	Dzieci w wieku do 14 lat mogą być pod opieką opieki dziennej i dziennej. Dzięki temu możesz pracować z czystym sumieniem. Twoja osobista osoba kontaktowa w urzędzie pracy chętnie przekaże Ci dane kontaktowe biura pomocy młodzieży i biura administracji szkoły.
Poradnictwo w sprawach zadłużenia	Coraz więcej prywatnych gospodarstw domowych stoi w obliczu zadłużenia. Nawet w takich sytuacjach urząd pracy może zaoferować pomoc pod pewnymi warunkami. Złóż wniosek do swojej osobistej osoby kontaktowej, aby zapłacić za usługę doradztwa zadłużeniowego. Obecnie w Bochum jest do wyboru pięć centrów doradczych. Agencja pośrednictwa pracy wyjaśni, które formularze należy wypełnić z wyprzedzeniem i poda adresy usług doradztwa w zakresie zadłużenia.
Opieka psychospołeczna	Klienci z problemami psychospołecznymi często mają trudności z integracją na rynku pracy. Nawet w takich przypadkach Twój osobisty kontakt w urzędzie pracy może wskazać Ci profesjonalne punkty kontaktowe. Głównym celem jest psychologiczna stabilizacja twojej osobowości.
Leczenie uzależnień	Dla osób z zaburzeniami uzależnień Bochum ma sieć usług oferowanych przez różnych dostawców i centra doradcze. Możesz dowiedzieć się, z kim możesz skontaktować się bezpośrednio w agencji pośrednictwa pracy w urzędzie pracy. Uwzględnia się

	zalecenie dla poradni uzależnień, jeśli istnieją ustalenia dotyczące możliwego uzależnienia jako przeszkody w pracy.
--	--

Źródło: Jobcentre Bochum <http://www.jobcenter-bochum.de/home/vermittlung/zusaetzliche-hilfen.html> (tłumaczenie Google tłumacz)

Z opisu wynika, że każdy bezrobotny ma osobę, która zajmuje się jego przypadkiem. Dotyczy to zarówno pośrednictwa pracy i szkoleń zawodowych (osobisty kontakt, specjalista ds. integracji). Poza tym jest też menedżer przypadku, który może wspomagać bezrobotnych w ich reintegracji zawodowej. Osoba ta blisko współpracuje z różnymi jednostkami w systemie niemieckiej polityki społecznej. Menedżer przypadku współpracuje z (SGB II 2018):

- 1) urzędami ds. młodzieży i placówkami pomocy młodzieży,
- 2) placówkami opieki nad dziećmi,
- 3) placówkami doradztwa dla migrantów,
- 4) placówkami doradztwa dla dłużników oraz
- 5) placówkami doradztwa ws. uzależnień i narkotyków

Broszura dla klientów CAB w większości dotyczy jednak obowiązków klientów i konsekwencji ich naruszania oraz zasad przyznawania różnych świadczeń pieniężnych, a także sankcji. Pierwsze naruszenie (niewywiązanie się z obowiązków pomimo pouczenia o następstwach prawnych lub posiadania wiedzy na ten temat) – obniżenie zasiłku dla bezrobotnych II o 30%, drugie – o 60%, każde kolejne: „prawo do zasiłku dla bezrobotnych II jak i ochrona ubezpieczeniowa w ramach ubezpieczenia zdrowotnego i pielęgnacyjnego przepada całkowicie”. Okres obniżenia zasiłków wynosi trzy miesiące (SGB II 2018, s. 72-73). Obowiązki są wyszczególnione w umowie z Jobcentre, głównie dotyczą one przyjmowania oferty pracy (w tym publicznej lub dotowanej), szkoleń zawodowych, ale też innych działań związanych z integracją z rynkiem pracy.

CAB przyjmowały różne modele organizacji pracy, które w literaturze ewaluacyjnej zostały opisane jako: ogólne zarządzanie przypadkiem, integracja aktywizacji i pośrednictwa pracy, segmentacja klientów, usługi dla pracodawców, zlecenie usług pośrednictwa pracy.

Tabela 9. Sposoby organizacji pracy w Centrach Aktywizacji Bezrobotnych

Definicja sposobu organizacji pracy	Możliwy wpływ na reintegrację
Ogólne zarządzanie przypadkiem Menedżerowie przypadków doradzają wszystkim klientom. Nie ma kierowania odbiorców pomocy społecznej z wieloma problemami w zatrudnieniu do specjalistów.	Lepsze perspektywy specjalistycznego zarządzaniu przypadkami, jeśli klienci z określonymi problemami wymagają specjalistycznej wiedzy od menedżera. Uogólnione zarządzanie przypadkiem ułatwia indywidualne doradztwo, ponieważ klienci mają kontakt z mniejszą liczbą pracowników CAB.
Integracja aktywizacji i pośrednictwa pracy Klientom doradzają (aktywizują) i kierują do zatrudnienia ci sami pracownicy CAB. Nie ma skierowania do wyspecjalizowanego personelu od tych dwóch zadań.	Integracja aktywizacji i pośrednictwa zmniejsza liczbę osób do kontaktu dla każdego odbiorcy pomocy społecznej i ułatwia holistyczne podejście. Natomiast rozdzielanie tych zadań może dawać korzyści ze specjalizacji, ale może powodować też problemy z koordynacją na styku obu zadań.

Segmentacja klientów Klasyfikacja klientów na różne grupy otrzymujące różne usługi podczas aktywizacji.	Segmentacja może zwiększyć wskaźniki zatrudnienia wśród grup, które są aktywizowane bardziej intensywnie, ale zmniejsza integrację z zatrudnieniem w innych grupach.
Usługi dla pracodawców Zespół pracowników agencji tworzy sieć z pracodawcami i służy im jako punkt kontaktowy.	Praca w sieci może skutkować lepszym pośrednictwem. Mogą jednak pojawić się problemy z koordynacją wewnętrzną między zespołem pracodawcy a pracownikami zajmującymi się poszczególnymi bezrobotnymi.
Zlecanie usług pośrednictwa pracy Organizacja korzysta z prywatnych służb zatrudnienia w celu znalezienia pracy dla niektórych swoich klientów.	Mogą wystąpić korzyści ze specjalizacji. Jednakże prywatne agencje mogą pracować mniej lub bardziej skutecznie w porównaniu z publicznymi służbami zatrudnienia. Wymaga odpowiedniego przypisania odbiorców pomocy społecznej do usługodawców.

Źródło: Boockmann et al. 2013, s. 31

Ewaluacja integracji usług reintegracyjnych

Ewaluacja odgrywała pewną rolę we wprowadzaniu reformy integrującej reintegrację w Niemczech. Nie była ona jednak poprzedzona pilotażem. Dotyczyła ona wyników osiągniętych przez CAB prowadzone jako wspólne przedsięwzięcie rządowo-samorządowe i CAB prowadzonych przez gminy. Do ewaluacji stosowano metody opisowe i lepszej jakości quasi-eksperymentalne. Z pierwszych wynikało, że nie ma różnic między tymi dwoma modelami organizacyjnymi. Drugie przyniosły nieco inne wyniki, okazało się, że w przypadku mężczyzn wyniki zdecentralizowanego modelu były niższe o 24% (Boockmann et al. 2013, s. 27). Wyjaśniano to tym, że pracownicy CAB koncentrują się raczej na mężczyznach niż na kobietach, łatwiej uzyskać w ten sposób lepsze wyniki. Dodatkowo kobiety z dziećmi mają prawo wycofać się z aktywizacji.

Próbowano też odpowiedzieć na pytanie, czy sposób organizacji pracy w CAB (patrz tabela...) może odpowiadać za te różnice. CAB samorządowe w dużo większym stopniu stosowały ogólne zarządzanie przypadkiem i segmentację klientów. Badanie jednak nie potwierdziło hipotezy, że to one odpowiadają za różnice w osiągniętych wynikach między rządowymi i samorządowymi organizacjami (Boockmann et al. 2013, s. 34).

W innym badaniu quasi-eksperymentalnym stwierdzono, że samorządowe CAB dawały mniejsze szanse na osiągnięcie wyższych dochodów przez reintegrowanych, niż te rządowe (EC 2015, s. 50).

W polityce rynku pracy w Niemczech stosowane jest zarządzanie przez wyniki. W 2014 r. poddano krytyce podejście oparte wyłącznie na wskaźnikach ilościowych. W odpowiedzi na tą krytykę zaproponowany został indeks wyników oparty na kilku wskaźnikach cząstkowych.

Tabela 10. Indeks wyników w zarządzaniu przez wyniki w Niemczech

Cztery wskaźniki „oparte na wynikach” o wartości 70% końcowego wyniku indeksu (wagi w nawiasach)	Sześć wskaźników pokazujących „strukturę wyników” i stanowią 30% ostatecznego
---	--

	Indeksu wyniku (wagi w nawiasach)
1) Procent zapobiegania bezrobociu (20%)	1) Odsetek długoterminowych integracji: mierzony ogólną liczbą osób, które nadal pracują po 6 miesiącach podzieloną przez całkowitą liczbę integracji zawodowych (25%)
2) Stopień integracji na rynku pracy (35%)	2) Procent integracji osób poszukujących pracy, które szukają pracy przez więcej niż 6 miesięcy (25%)
3) Czas trwania bezrobocia (25%)	3) Procent wolnych miejsc pracy obsadzonych w małych i średnich przedsiębiorstwach (17%)
4) Stosunek szkoleń zawodowych i absolwentów szkół (20%)	4) Odsetek osób bez wykształcenia średniego uczestniczących w kształceniu zawodowym (15%)
	5) Odsetek ogólnego zadowolenia klientów (8%)
	6) Jakość doradztwa (10%)

Źródło: Schöenberg, Puchwein-Roberts 2016, s. 7

Docelowe wyniki określone wskaźnikowo nie są narzucane odgórnie, ale są wynikiem dialogu i negocjacji na wszystkich poziomach między lokalnymi CAB, regionalnymi urzędami i organami centralnymi. W ustalaniu rocznych celów wskaźnikowych brane są pod uwagę analizy lokalnego rynku pracy, potencjał danej CAB, sytuacja pod względem personelu i zasobów oraz aktualne wyniki (Schöenberg, Puchwein-Roberts 2016). Porównania wyników CAB odbywają się w ramach klastrów regionalnych wyznaczonych przy pomocy zaawansowanych technik statystycznych z uwzględnieniem poziomu bezrobocia, zmian sezonowych, migracji, uprzemysłowienia i kilku innych zmiennych, tzn. nie porównuje się wyników poszczególnych jednostek ze średnią dla całości, ale w ramach danego klastra. Dla zwiększania obiektywności w ustalaniu celów wynikowych zastosowano modele regresji za pomocą których wyznaczono 13 zmiennych skorelowanych z wynikami usług reintegracyjnych (zasoby, procesy, rynek pracy i klienci). Analizy wyników ułatwia hurtownia danych. W ewaluacji poszczególnych aktywnych programów rynku pracy stosuje się technikę bliźniaków statystycznych, czyli dobiera się podobne osoby bezrobotne, z których jednak korzystała z usług, a druga z nich nie korzystała, ich losy są śledzone przez cztery lata (TrEffeR Treatment Effects and Prediction Method³⁶). Tymi metodami można również oceniać skuteczność usług rynku pracy zlecanych podmiotom niepublicznym, dyskutowano nawet o tym, czy te informacji wykorzystywać w przetargach (np. wskaźniki skuteczności uczynić jednym z kryteriów wyboru) [tamże].

W publikacji omawiającej zarządzanie przez wyniki w niemieckich służbach zatrudnienia nie koncentrowano się na reintegracji osób długotrwale bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocowych. Głównie była tam mowa o krótkoterminowych bezrobotnych (SGB III).

W Niemczech CAB należą do sieci aktywizacji zawodowej, więc można podejrzewać, że obejmuje je również system zarządzania przez wyniki. W Polsce zatrudnienie socjalne jest

³⁶ Skrócowa informacja na temat tej metody TrEffeR (Treatment Effects and Prediction): <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18219&langId=en>

traktowane jako całkowicie odrębna instytucja, do której nie stosuje się takich narzędzi. Dotyczą one tylko urzędów pracy i są bardzo słabo rozwinięte w porównaniu z systemem niemieckim. Głównym narzędziem są nagrody dla urzędów pracy, które wykazały się wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej wyższym niż średnia w kraju i wskaźnikiem efektywności kosztowej niższym niż średnia w kraju, a także dodatkowymi działaniami³⁷.

Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych

W publikacji organizacji Eurodiaconia wskazano dobre praktyki w zakresie reintegracji z pracą osób z grup ryzyka w Niemczech. Jedną z nich dotyczyła „wspieranych rynków pracy” realizowanych przez Aufbaugilde Heilbronn GmbH³⁸ (Eurodiaconia 2016³⁹). Pomoc otrzymuje około 200 osób rocznie. Profil użytkowników jest bardzo zróżnicowany, niemniej są to głównie mężczyźni w wieku od 35 lat i 60 lat z wykształceniem podstawowym lub średnim pierwszego stopnia. Aufbaugilde oferuje im „wspierany rynek pracy” w ramach ekonomii społecznej w takich dziedzinach jak

- rzemiosło,
- handel używanymi rzeczami,
- przemysł spożywczy i gastronomiczny,
- praca w supermarketach,
- logistyka i obróbka metali.

Osoby długotrwale bezrobotne otrzymują wsparcie odpowiadające na przyczyn ich wykluczenia społecznego, mają też możliwość nauki pracy w tym samym czasie. Otrzymują oni niewielkie wynagrodzenie za każdy dzień pracy, co stanowi zachętę do uczestnictwa w programie i uzupełnia ich zasiłki dla bezrobotnych (Eurodiaconia 2016). Organizacja ta ma również swoją instytucję edukacyjną, która oferowała szkolenia zawodowe w zawodach wymagających kwalifikacji, np. kucharz czy kierowca. Jeżeli klienci są imigrantami i słabo znają język niemiecki również otrzymują kursy tego rodzaju.

Inna opisana w tej publikacji praktyka była realizowana przez organizację Renatec – Wege in die Arbeit. Miała ona w swojej ofercie kursy językowe, komputerowe i warsztaty zawodowe w następujących obszarach⁴⁰.

- Hotelarstwo i gastronomia.
- Magazynier / logistyka.
- Obróbka metalu.
- Malowanie i wystrój wnętrz.
- Remonty.
- Sprzedaż.

³⁷ Art. 108a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wskaźniki wykorzystywane do ustalania nagrodzonych urzędów były krytykowane przez NIK (2014, 2018). Analiza akademicka była również krytyczna: „wskaźnik efektywności zatrudnieniowej może tracić swoją zdolność do mierzenia efektywnych działań przez PUP-y. Ze względu na jego konstrukcję, tj. uwzględnienie form aktywności o z góry założonej stu procentowej efektywności, występuje zjawisko spijania śmietanki” (Piwowarski 2017).

³⁸ <https://www.aufbaugilde.de/>

³⁹ <https://www.eurodiaconia.org/pl/2017/01/long-term-unemployment-new-publication-on-our-members-good-practices-out-now/>

⁴⁰ <https://www.renatec.de/beratung-und-coaching/foerderzentrum-fuer-fluechtlinge/>

Organizacja ma własną sieć sklepów społecznych dla osób niezamożnych (głównie nowe produkty, nie tylko rzeczy używane)⁴¹, w których zatrudnia osoby wykluczone społecznie.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii gospodarka społeczna i usługi reintegracji mają długą tradycję, jednak „nowe” przedsiębiorstwa społeczne powstawały od początku lat 90. ubiegłego stulecia, kiedy powołano instytucję *Social Enterprise London*, a następnie Zespół ds. Przedsiębiorstw Społecznych oraz Koalicję na rzecz Przedsiębiorców Społecznych. Instytucje te stanowią siłę napędową promocji przedsiębiorstw społecznych w skali kraju. Istnieją tam różne typy przedsiębiorstw społecznych. Mogą to być przedsiębiorstwa świadczące usługi publiczne, np. opieki społecznej, opieki nad dziećmi, dla społeczności lokalnych, w zakresie ochrony środowiska, kulturalne, przedsiębiorstwa, które działają na rzecz reintegracji zawodowej i społecznej dla grup wykluczonych (upośledzonych, niepełnosprawnych, byłych więźniów) albo instytucje dostarczające specyficznych towarów i usług (także na potrzeby społeczne). Przyjmuje się, że w zależności od stosowanej definicji przedsiębiorstw społecznych w Wielkiej Brytanii funkcjonuje od 15 do 55 tys. przedsiębiorstw społecznych. Realizują one łączny obrót w wysokości od 18 do 27 mld funtów rocznie. Przedsiębiorstwa te zatrudniały w ostatnich latach 775 tys. osób, w tym 300 tys. wolontariuszy, pracujących średnio 2 godziny tygodniowo. Mogły one generować aż 0,85% całego PKB Wielkiej Brytanii⁴².

Nie można jednoznacznie przyjąć, jaki jest udział przedsiębiorstw społecznych w generowaniu PKB czy tworzeniu miejsc pracy w W. Brytanii, gdyż bardzo trudno zdefiniować przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. Wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa społeczne mogą przybierać różnorodne formy prawne i przy zachowaniu pewnych specyficznych cech, jak prowadzenie działalności gospodarczej, przeznaczanie nadwyżki finansowej na realizację celów społecznych oraz demokratyczna kontrola działalności przez członków, działają one często na styku sektora państwowego i prywatnego. Ponadto w Wielkiej Brytanii (szczególnie w Anglii) przyjęło się włączać do przedsiębiorstw gospodarki społecznej (*social economy enterprise*) zarówno przedsiębiorstwa społeczne, jak i przedsiębiorstwa lokalne, charakterystyczne np. dla Szkocji. Władze brytyjskie udzielają idei gospodarki społecznej ogromnego wsparcia, gdyż wiąże z tym sektorem wiele nadziei na tworzenie miejsc pracy oraz niwelowanie kwestii społecznych ze względu na fakt, że wiele przedsiębiorstw gospodarki społecznej realizuje zadania polityki zatrudnienia i integracji społecznej poprzez kontraktowanie im usług przez sektor publiczny. Z tego powodu część ekspertów uważa, że wiele brytyjskich przedsiębiorstw społecznych w realizacji usług społecznych jest w pełni uzależnionych od państwa.

Przedsiębiorstwo społeczne w Anglii nie jest definiowane poprzez formę prawną, w jakiej jest prowadzone, tylko poprzez swoją misję społeczną. Departament Handlu i Przemysłu przyjął definicję przedsiębiorstwa społecznego jako [...] *firmy o głównie społecznych celach, której zyski mogą być reinwestowane na cele społeczne i wspólnotę, a nie na cele związane z maksymalizacją zysku lub zwiększeniem dochodów udziałowców czy też właścicieli*⁴³.

⁴¹ Reklamują się jako socjalne, integracyjne i ekologiczne: <http://www.fairhaus-duesseldorf.de/>

⁴² Dane za 2005 r. za: R. Spear, *Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich*, Ekonomia Społeczna – teksty 2006, s. 10.

⁴³ A. Sienicka, *Nowi przedsiębiorcy?*, Ekonomia Społeczna – teksty 2006, s. 6.

Przedsiębiorstwa społeczne w Anglii mogą być więc zwykłymi spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, działającymi na rzecz dobra wspólnoty (*Community Interest Company*). Ta ostatnia forma jest rozwiązaniem prawnym w kwestii przedsiębiorczości społecznej w Anglii wprowadzona w 2005 r.⁴⁴.

W nawiązaniu do reform Hartza w Niemczech warto przypomnieć, że były one wzorowane na reformie, która rozpoczęła się w Wielkiej Brytanii w 2001 r. Jest ona bardziej radykalna, gdyż łączy się również z głęboką reformą integrującą wiele różnych świadczeń pieniężnych dla osób zdolnych do pracy (*universal credit*). Reformy te zostały opisane w publikacji Komisji Europejskiej jako jednak z najlepszych praktyk (EC 2015). Już w latach 90. Przeprowadzono reformę zasiłków dla bezrobotnych, które zaczęły funkcjonować pod nową nazwą jako zasiłki dla poszukujących pracy (*job seekers allowance*) i nałożono większe wymogi aktywizacyjne na ich odbiorców. Jednym ze skutków ubocznych tej reformy był znaczny wzrost osób korzystających z zasiłku dla inwalidów (*incapacity benefit*) (tamże s. 67). Rząd nowej Partii Pracy wprowadził wiele różnych reform (w tym płacę minimalną, rozwiązania w zakresie opieki nad dziećmi, zmiany w systemie podatkowym zwiększające korzyści z podejmowania pracy) i zapowiedział też duże zmiany w instytucjach pomocy dla osób niezatrudnionych (bezrobotni i nieaktywni zawodowo) zdolnych do pracy w wieku produkcyjnym.

Tabela 11. System aktywizacji zawodowej i świadczeń pieniężnych w Wielkiej Brytanii przed reformą integracyjną

Nazwa świadczenia lub usługi	Usługi rynku pracy	Wsparcie dochodowe
Nazwa organizacji	Jobcentre	Urzędy zabezpieczenia socjalnego
Główne kryteria dostępu (ubezpieczenie, kryteria dochodowe, inne, np. wiek, status rodzinny, etc.)	Ubezpieczeniowy zasiłek dla poszukujących pracy i pomocowy (sprawdzanie dochodu) zasiłek dla poszukujących pracy	Osoby od których nie wymagano pracy, sprawdzanie dochodów
Grupa docelowa	Bezrobotni, gotowi do pracy i poszukujący pracy	Samotni rodzice, renciści, chronicznie chorzy, niepełnosprawni
Kto rozpatrywał wnioski o te świadczenia / decydował o tym, kto będzie uczestnikiem usługi?	Jobcentre	Urzędy zabezpieczenia socjalnego
Kto egzekwował wymogi aktywizacji (szukanie pracy, akceptowanie ofert, etc.)?	Jobcentre	Brak wymogów aktywizacji
Kto decydował o nałożeniu sankcji (w razie	Jobcentre	-

⁴⁴ Ibid.

niewywiązywania się z obowiązków)?		
Kto wypłacał zasiłki / udzielał usług?	Pomocowe zasiłki dla poszukujących pracy – rząd; usługi rynku pracy: Jobcentre	Urzędy zabezpieczenia socjalnego
Źródła finansowania (np. z zasobów gmin, czy z dotacji z budżetu federalnego przyznawanych na bezrobotnego	Państwo (z przychodów Narodowego Funduszu Ubezpieczeniowego)	Państwo (Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego – do 2001 r.)

Źródło: EC 2015 s. 68

Przed reformą występował więc wyraźny dualizm na usługi rynku pracy i pomocą społeczną, przy czym urzędy pracy zarządzały również dwoma rodzajami zasiłków dla bezrobotnych. Ta druga cecha odróżnia ten system od polskiego sprzed wprowadzenia zatrudnienia socjalnego, gdyż dualizm w Polsce dotyczył również pomocy finansowej, za którą w przypadku bezrobotnych spełniających kryteria dochodowe odpowiadała pomoc społeczna.

Jednym z haseł reformy było „praca dla tych, którzy mogą pracować, bezpieczeństwo dla tych, którzy pracować nie mogą” (EC 2015, s. 70). Oczywiście kluczowym elementem było przełamanie wielowymiarowego podziału na usługi rynku pracy i świadczenia socjalne: „Aby rozwiązać ten problem, rząd przeprowadził fuzję w celu przełamania barier organizacyjnych, historycznych i kulturowych, które oddzieliły pracę każdej agencji” (Wiggan 2009).

Integracja usług

Projekty pilotażowe wprowadzenia zintegrowanych organizacyjnie rozwiązań (Jobcentre Plus) przeprowadzono w latach 1998-2001. Integracja polegała na połączeniu Jobcentre i urzędów zabezpieczenia socjalnego wypłacających inne zasiłki niż te dla bezrobotnych w tym również dla osób nieaktywnych zawodowo. Miała ona też miejsce na poziomie ministerialnym – połączono Ministerstwo Edukacji i Zatrudnienia z Ministerstwem Zabezpieczenia Społecznego i powstało Ministerstwo Pracy i Emerytur (Department of Work and Pensions).

Celem integracji organizacyjnej było skupienie wszystkich świadczeń i usług w ramach jednej organizacji i wypracowanie dla wszystkich jednolitej procedury nastawionej na aktywizację zawodową i obowiązkowej dla wszystkich niezatrudnionych, a więc bezrobotnych oraz nieaktywnych zawodowo świadczeniobiorców (wcześniej obsługiwanych w ramach odrębnej instytucji).

Tabela 12. System aktywizacji zawodowej i świadczeń pieniężnych w Wielkiej Brytanii po reformie integracyjnej

Nazwa świadczenia lub usługi	Jobcentre Plus
Główne kryteria dostępu (ubezpieczenie, kryteria	W przypadku usług status bezrobotnego. Ubezpieczeniowy zasiłek dla poszukujących pracy i pomocowy (sprawdzanie dochodu) zasiłek dla

dochodowe, inne, np. wiek, status rodzinny, etc.)	poszukujących pracy. Wymogi poszukiwania pracy poszerzone na osoby zdolne do pracy
Grupa docelowa	Bezrobotni, samotni rodzice, osoby niepełnosprawne, opiekunowie
Kto rozpatrywał wnioski o te świadczenia / decydował o tym, kto będzie uczestnikiem usługi?	Jobcentre Plus
Kto egzekwował wymogi aktywizacji (szukanie pracy, akceptowanie ofert, etc.)?	Jobcentre Plus i personel programu New Deal
Kto decydował o nałożeniu sankcji (w razie niewywiązywania się z obowiązków)?	Jobcentre Plus i personel programu New Deal
Kto wypłacał zasiłki / udzielał usług?	Zależy to od klienta. Przypadki samotnych rodziców były obsługiwane przez personel New Deal dla samotnych rodziców. Przypadki osób chorych i niepełnosprawnych były obsługiwane przez personel New Deal dla niepełnosprawnych. Opiekunowie nie mieli odrębnego programu New Deal, byli obsługiwani przez osobistych doradców zawodowych w Jobcentre (wspomaganie w poszukiwaniu pracy, obliczanie zasiłków dla pracujących (in-work benefit), kierowanie do innych programów)
Źródła finansowania (np. z zasobów gmin, czy z dotacji z budżetu federalnego przyznawanych na bezrobotnego	Państwo (Ministerstwo Pracy i Emerytur)

Źródło: EC 2015 s. 70

Przejsie do systemu zintegrowanego usług i świadczeń wiązało się z licznymi inwestycjami w infrastrukturę i systemy IT. Przed reformą istniało ponad 1500 odrębnych urzędów pracy i urzędów zabezpieczenia socjalnego, a po reformie liczbę tą zmniejszono o połowę do 799 (Riley, Bewley, Kirby et al. 2011, s. 8).

Ogólnokrajową realizację reformy rozpoczęto po trzyletniej fazie pilotaży i rozłożono ją na cztery lata 2002-2006. Nie tylko powstała wówczas sieć rządowych Jobcentre Plus (władze lokalne przestały mieć znaczenie w tym systemie), ale też 79 centrów do obsługi procesów związanych z zasiłkami. Cały system został wprowadzony w życie pod koniec 2007 r.

Ogólne podsumowanie sensu reformy integrującej organizacyjnie urzędy pracy i urzędy zasiłkowe dobrze oddaje następujący cytat:

- „Połączenie zasiłków i pośrednictwa pracy / działań związanych z poszukiwaniem pracy oznacza, że usługa, którą musi dostarczyć Jobcentre Plus, jest wielowymiarowa. Z jednej strony musi zapewnić skuteczną, dokładną i szybką obsługę świadczeń dla wszystkich osób ubiegających się o świadczenia, tak jak wcześniej Agencja Świadczeń musiała świadczyć usługi, podczas gdy jednocześnie musi zapewniać skuteczną usługę skoncentrowaną na pracy, zwiększając liczbę miejsc pracy i przywiązanie do rynku pracy - tradycyjnie cel Służby Zatrudnienia. Oczywiście jest, że w takiej wielozadaniowej agencji świadczenie

usług zależy od dostępności zasobów i znaczenia przypisywanego różnym elementom usługi Jobcentre Plus”. (Karagiannaki 2006, s. 3).

Przed rokiem 2011 Jobcentre Plus oferował kilka różnych programów New Deal dla różnych grup, Employment Zones i Flexible New Deal⁴⁵, które zlecał do realizacji innym podmiotom. Rząd zdecydował się na reformę tego podejścia i wprowadził jeden zintegrowany The Work Programme. Reforma miała zmniejszyć fragmentację usług, dać większą swobodę dostawcom usług aktywizacyjnych (zmniejszenie poziomu szczegółowości standardów usług) i rozliczać ich głównie z osiągniętych wyników – płacenie za rezultaty (DWP 2012).

Zagadnienia organizacyjnej integracji usług należy więc oddzielić od kwestii sieciowego dostarczania usług i ewentualnej integracji międzyusługowej na tym poziomie. Ze względu na zlecenia aktywizacji podmiotom zewnętrznym, to główni zleceńbiорcy podejmują decyzje w tym względzie. W dokumentach ministerstwa odpowiedzialnego za aktywizację zawodową nie stosuje się jednak terminu sieci, ale pojęcie „łańcucha dostaw” (supply chain). Główni dostawcy usług aktywizacyjnych tworzą więc łańcuch wartości, czyli mają swoich podwykonawców, np. jeżeli chodzi o usługi dla szczególnych grup bezrobotnych. Ministerstwo (DWP) oczekuje, że główni kontraktorzy będą mieli akredytację zgodności ze standardami doskonałości w zarządzaniu łańcuchem dostaw (Merlin Standard)⁴⁶. W języku sieciowym chodzi o zarządzanie siecią usługodawców, z którymi podmiot ten współpracuje realizując The Work Programme. Podejście to wypracowano przy okazji realizacji pierwszej fazy programu Flexible New Deal. Standard zawiera osiem podstawowych i zintegrowanych zasad. Do każdej z nich dobrano po kilka kryteriów oceny, których łącznie jest 36⁴⁷. W kolejnym punkcie zostanie omówiona oferta usług jednego z głównych kontraktorów Reed in Partnership. Mają oni akredytację Merlin Standard, z której można się dowiedzieć w jakim zakresie spełniają standardy doskonałości w zarządzaniu łańcuchem dostaw⁴⁸.

W porównaniu z reformą w Niemczech i tu omawianą, polskie zatrudnienie socjalne to była zasadniczo odmienna ścieżka. Polegała ona nie na integracji organizacyjnej istniejących usług i świadczeń i orientacją takiej zintegrowanej całości na aktywizację zawodową osób zdolnych do pracy, ale na stworzeniu nowej instytucji z nowymi usługami i kolejnym świadczeniem. Można stwierdzić, że gdy w Niemczech i w Wielkiej Brytanii integrowano usługi rynku pracy i świadczenia dla osób zdolnych do pracy, w Polsce następowała dalsza fragmentacja tych usług i świadczeń. Była ona przy tym punktowa, gdyż zatrudnienie socjalne nie było obowiązkowe dla samorządów. W związku z tym fragmentacja instytucjonalna miała charakter terytorialny - tam gdzie powstały jednostki zatrudnienia socjalnego zwiększała się, a tam gdzie ich nie było trwał dualizm usług i świadczeń rynku pracy oraz pomocy społecznej wprowadzony na początku lat 90.

Zlecenie usług aktywizacyjnych, w tym dla bezrobotnych, którzy nas tu interesują najbardziej (przypisani do III profilu) wprowadzono w Polsce w 2014 r. Reforma ta nie uwzględniała istnienia zatrudnienia socjalnego i jego jednostek, aktywizacja miała być zlecana wyłącznie agencjom zatrudnienia: „Podmioty niekomercyjne, z których wiele zajmuje się

⁴⁵ Nazwy i rok wprowadzenia tych programów: New Deals od 1997, Employment Zones od 2001, Pathways to Work od 2007, Flexible New Deals od 2009.

⁴⁶ The Merlin Standard: Guide for Prime providers, <https://www.gov.uk/government/publications/the-merlin-standard-guide-for-dwp-providers/the-merlin-standard-a-guide-for-dwp-providers>

⁴⁷ The Merlin Standard 2018, <http://merlinstandard.co.uk/about-merlin/>

⁴⁸ Merlin Standard 2018 - Reed in Partnership.

osobami wykluczonymi społecznie, nie zostały dopuszczone do strumienia pieniędzy, które popłyną do agencji. Ich zdaniem to luka w przepisach, która powinna zostać wypełniona”⁴⁹. Taka decyzja potwierdziła tylko, że z perspektywy reformatorów usług rynku pracy, wzorujących się na rozwiązaniach zachodnich, problemem nie było zagadnienie sieciowości i koordynacji na poziomie dostarczania usług (zarządzanie łańcuchem dostaw), ale ich zlecanie agencjom zatrudnienia. Czy stworzą one sieć dostawców (łańcuch wartości), czy też jej nie stworzą nie miało znaczenia, gdyż agencje rozliczane są za wyniki. To jak je osiągają jest mniej ważne (liczą się wyniki) i trudno dostępne (są to podmioty prywatne konkurujące na rynku i chroniące swoje metody pracy)⁵⁰. Nie wiadomo więc, czy i w jaki sposób centra czy kluby integracji były włączane przez głównych zleceniobiorców usług w usługi aktywizacji. Organizacje te nie tyle chciały zostać podwykonawcami agencji zatrudnienia, ale mieć równy z nimi status jako kontraktorzy. Zagadnienie zarządzania łańcuchem dostaw w ogóle się nie pojawiło. Zapewne jest tak dlatego, że proces zlecania usług aktywizacyjnych ma w Polsce bardzo krótką historię i w ogóle zagadnienie tego, jak główni kontraktorzy traktują podwykonawców nie pojawiło się.

Oferta usług

W dokumentach rządu UK dotyczących interesującego nas obszaru można spotkać zastosowanie pojęć z teorii sieci dostarczania usług, np. podróż klienta (customer journey). Krótki opis jednego z projektów rozpoczętych w 2010 r. The Customer Journey Project

- „Projekt koncentruje się na indywidualnym doświadczeniu w zakresie systemu zatrudnienia i umiejętności w drodze do pracy i rozwoju w pracy i szkoleniach. Zakres projektu obejmuje osoby korzystające z pomocy (w pierwszej kolejności), ma zasięg w całej Wielkiej Brytanii, a ich „podróż” jest szeroko opisywana jako każdy rodzaj pomocy otrzymywanej od DWP / Jobcentre Plus i zakontraktowanego przez nie świadczenia... podczas przechodzenia do pracy i w pracy”⁵¹.

Pierwszą część podróży klienci zainteresowani otrzymaniem zasiłków (w pierwszej fazie reform było ich kilka, np. dla poszukujących pracy, dla samotnych rodziców, dla osób niepełnosprawnych) rozpoczynają od kontaktu z Jobcentre Plus poprzez dzwonienie do centrum kontaktowego. Osoba od pierwszego kontaktu (First Contact Officer) diagnozowała sytuację osobistą klienta i określała o który rodzaj zasiłków występuje, uruchamiała procedurę zasiłkową i umawiała klienta na spotkanie z osobistym doradcą (Personal Advisor) w ciągu 3-4 dni). Zanim to nastąpiło było jeszcze spotkanie z osobą sprawdzającą formularze zasiłkowe i odpowiadającą na pytania klienta (Financial Assessor). Spotkanie z osobistym doradcą skupione jest na aktywizacji zawodowej – określone zostają bariery klienta w drodze do zatrudnienia, możliwe ich usunięcie, istnieje też możliwość szukania pracy dla klienta. Przed

⁴⁹ K. Topolska *Aktywizacja tylko dla wybranych bezrobotnych*,

<https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/804582,aktywizacja-dla-wybranych-bezrobotnych.html>

⁵⁰ Reforma usług rynku pracy nie wycofywała zlecania, ale miała przenieść je na poziom powiatu: „zmniejszenie liczby form pomocy (w tym rezygnacja z profilowania pomocy, zlecania działań aktywizacyjnych przez marszałków, a w to miejsce zmodyfikowanie zlecania usług przez starostę)”

<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r20136183567369,Projekt-ustawy-o-rynku-pracy.html>

⁵¹ *Customer Journey – Paper No.1 The complexity of handoffs along the journey into employment and learning*, https://dera.ioe.ac.uk/1300/1/424747%20Customer%20journey_1.pdf

wyjściem z Jobcentre Plus osoba od postępowania w sprawie zasiłku powiadamia klienta o szansach na jego otrzymanie (Karagiannaki 2005, s. 6).

W 2011 r. wprowadzono do Jobcentre Plus reformę polegającą na wprowadzeniu ogólnego menedżera przypadku (Work Coach), który miał zastąpić kilku specjalistów zajmujących się konkretnymi kategoriami klientów. Mieli oni około 100 bezrobotnych klientów i przeprowadzał 10 do 20 wywiadów dziennie⁵². W 2016 r. szacowano, że około 23% tych stanowisk nie było obsadzonych.

Zgodnie z informacjami w poprzednim punkcie usługi aktywizacyjne były zlecane w modelu płacenia za rezultaty z pozostawieniem głównym kontrahentom decyzji dotyczących sposobu i środków osiągania wyników aktywizacyjnych. Na stronach DWP można znaleźć tylko krótkie opisy minimalnych standardów usług, które miały być udzielane osobom skierowanym do aktywizacji⁵³. W tych opisach podmioty aktywizujące zobowiązują się również do przestrzegania krótkiej karty praw klienta DWP.

Ramka Karta klienta DWP

Właściwe traktowanie

- Możesz nam zaufać, że zrobimy to, co mówimy, że zrobimy.
- Możesz nam zaufać, że będziemy pomocni, uprzejmi i traktujemy cię sprawiedliwie i z szacunkiem.
- Możesz nam zaufać, że będziemy próbować zrozumieć twoją sytuację.
- Możesz nam zaufać, że będziemy prawidłowo monitorować procesy załatwiania spraw.
- Możesz nam zaufać i powiedzieć, co mamy zrobić, jeśli nie jesteś usatysfakcjonowany tym, jak zostałeś potraktowany.
- Możesz nam zaufać, że będziemy chronić Twoje dane osobowe.
- Możesz nam zaufać, że zbadamy wszystkie zgłoszenia oszustw, aby chronić publiczne pieniądze.

Sprawne działanie

- Dostarczymy Ci prawidłową decyzję, informacje lub płatność.
- Wyjaśnimy wszystko jasno, jeśli wynik nie jest taki, jak się spodziewałeś.
- Powiemy „przepraszam” i naprawimy błąd, jeśli go popełnimy.
- Wykorzystamy Twoją opinię, aby ulepszyć nasze działania.

Informowanie na bieżąco

- Zajmiemy się twoją prośbą po raz pierwszy, gdy skontaktujesz się z nami lub jak najszybciej.
- Powiemy ci, co stanie się później i kiedy.
- Będziemy Cię informować o postępach.

⁵² The future of Jobcentre Plus Second Report of Session 2016–17, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmworkpen/57/57.pdf>

⁵³ Minimum service delivery standards for Work Programme providers, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/588013/work-programme-minimum-service-delivery-standards.pdf

Łatwy dostęp

- Udostępnimy więcej naszych usług online, aby korzystać z nich w czasie, który Ci odpowiada.
- Będziemy publikować informacje o korzyściach i usługach online w GOV.UK.
- Wyjaśnimy wyraźnie, jak skontaktować się z nami w inny sposób.

Czego oczekujemy w zamian

- W zamian oczekujemy, że przekażesz nam prawidłowe informacje we właściwym czasie.
- W zamian oczekujemy, że powiesz nam, kiedy coś się zmieni.
- W zamian oczekujemy, że będziesz gotowy być na czas na wszelkie spotkania.
- W zamian oczekujemy, że będziesz traktował naszych pracowników z szacunkiem.

Źródło: <https://www.gov.uk/government/publications/our-customer-charter/our-customer-charter>

Podmioty aktywizujące na zlecenie DWP w różny sposób określały standardy usług, czasem mniej, a czasem bardziej szczegółowo. Przykład minimalnych standardów jednej z firm znajduje się w ramce.

Ramka Minimalne standardy usług Ingeus UK

Klienci Work Programme prowadzonego przez Ingeus UK mają prawo oczekiwać

- 1) elastycznej i wygodnej usługi;
- 2) spersonalizowanego pakietu wsparcia dostosowanego do indywidualnych potrzeb;
- 3) profesjonalnej usługi wsparcia w pracy, która pomaga klientom w rozwoju i postępach w miejscu pracy;
- 4) dostępu do ofert pracy i informacji na temat rynku pracy;
- 5) traktowania klientów z szacunkiem przez cały czas i umożliwienie im bycia aktywnymi uczestnikami w ustalaniu własnych celów.

Co dla ciebie zrobimy?

- Będziemy w stałym kontakcie z tobą.
- Zapewnimy, że będziesz mógł łatwo skontaktować się z nami.
- Damy ci dostęp do potrzebnych narzędzi i informacji.
- Będziemy zachęcać cię do wyrażania opinii i składania skarg, będziemy reagować na nie w odpowiedni sposób.
- Chronić twoje dane osobowe.
- Będziemy zapewniać równość szans.
- Koncentrować się na twoim bezpieczeństwie i dobrostanie.

Źródło: Minimum service delivery standards for Work Programme providers, February 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/588013/work-programme-minimum-service-delivery-standards.pdf

Inna główny kontraktor The Work Programme REED in Partnership wyjaśnia podróż klientów w kilku zasadniczych krokach, co też jest zobrazowane rozbudowanym schematem.

Kluczowe kroki w podróży klienta...

... Indywidualny plan działania

Pomożemy klientom napisać plan działania, który koncentruje się na ich ambicjach i celach zawodowych. Podczas podróży do pracy będą osiągać kolejne etapy planu, będziemy go aktualizować, aby zapewnić postęp i rozwój ludzi.

... Skuteczne poszukiwanie pracy

Doradcy ds. Zatrudnienia pomagają klientom w rozwijaniu umiejętności poszukiwania pracy, w tym w poszukiwaniu możliwości, przygotowaniu CV i dostosowaniu go do konkretnych sektorów i miejsc pracy.

... Rozwijając właściwy sposób myślenia

Kwestionując sposób myślenia klienta, rozwiązując problem braku zaufania i negatywnego postrzegania pracy, pomagamy im rozpoznać ich mocne strony i umiejętności, zwiększając ich zaangażowanie w działania skoncentrowane na pracy.

... Lepsze obliczenia

Pomożemy każdemu klientowi zobaczyć, w jaki sposób mogliby zyskać finansowo w pracy poprzez spersonalizowane kalkulacje.

... Możliwości zatrudnienia i rozwój umiejętności

Łańcuch dostaw Reed in Partnership zapewnia ludziom możliwość rozwijania umiejętności, które zaspokajają potrzeby pracodawcy i osobiste cele pracy klienta.

... Specjalistyczne wsparcie

Będziemy współpracować ze specjalistycznymi dostawcami, aby zająć się bardziej złożonymi barierami, z którymi borykają się nasi klienci, np. nadużywanie substancji psychoaktywnych, rejestr kryminalny i kwestie mieszkaniowe, zapewniając wsparcie dla najbardziej wymagających klientów. Obejmie to organizacje charytatywne, grupy społeczne i przedsiębiorstwa społeczne.

... Coaching

Będąc w pracy, klienci będą wspierani przez trenera zatrudnienia, który jest przeszkolony w doradztwie zawodowym i mentoringu. Pozwolą one klientowi na rozwój kariery i zapewnią mu stałą odporność i skupienie na pracy.

Źródło: *The Work Programme: Our Customer Journey Explained*, Reed in Partnership, http://www.reedinpartnership.co.uk/media/72933/work%20programme%20customer%20journey%20leaflet%20a5_final.pdf

Podróż klienta została też rozpisana na trzy fazy: 1) zaangażowania i diagnozy, 2) przygotowania do pracy i 3) wsparcia w pracy (zob. załącznik). W każdej z faz wydzielono kilka dodatkowych elementów. Najbardziej rozbudowana pod tym względem jest faza przygotowanie do pracy. W trzech obszarach (podejście, zatrudnialność i umiejętności, wsparcie specjalistyczne) zawarto po sześć elementów.

Podejście

- Wsparcie motywacyjne
- Szkolenie specjalistyczne
- Świadomość kultury pracy
- Kalkulacje korzyści z pracy

- Obowiązkowa aktywność nastawiona na pracę
- Wolontariat

Zatrudnialność i 44 umiejętności

- Szkolenia z zatrudnialności
- Wsparcie dla samozatrudnienia
- Umiejętności i kwalifikacje
- Doświadczenie w pracy
- Staże
- Praca na próbę

Wsparcie specjalistyczne

- Wsparcie zdrowotne
- Bezdomność
- Wsparcie dla opiekunów
- Wsparcie dla byłych skazanych
- Uzależnienia od substancji psychoaktywnych
- Zarządzanie finansami osobistymi

Wydaje się też istotne, że usługi oferowane są również po uzyskaniu pracy przez klienta. Celem jest zapobieganie powrotowi do niezatrudnienia w szczególności przez pierwsze 10 tygodni. Jest to coaching w miejscu pracy, rozwiązywanie konfliktów, doradztwo i ukierunkowanie, skierowania do specjalistów, wsparcie motywacyjne, a ponadto: mentoring kariery zawodowej, zaangażowanie pracodawcy, doradztwo i ukierunkowanie kariery, plany nabywania umiejętności.

Porównanie polskich usług reintegracyjnych w ramach zatrudnienia socjalnego do schematu Reed in Partnership w ramach The Work Programme jest trudne do przeprowadzenia ze względu na to, że polskie jednostki nie przedstawiają proponowanych przez siebie działań w zaawansowanej konwencji podróży klienta. Z pobieżnej kwerendy stron internetowych centrów integracji społecznej można wyciągnąć wniosek, że są tam głównie informacje z ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz oferta zajęć i warsztatów bez wyraźnego pokazania ścieżki i celu do osiągnięcia⁵⁴.

Zadanie aktywizacji zawodowej jest natomiast jasno sprecyzowane przy zlecaniu jej przez wojewódzkie urzędy pracy.

- „Zadaniem Realizatora będzie aktywizacja zawodowa, mająca na celu doprowadzenie osób bezrobotnych do podjęcia odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej, trwającej przez okres co najmniej 14 dni, a następnie w wyniku działań Realizatora utrzymanie przez nich odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej przez okres minimum 90 dni i 180 dni. Realizator przeprowadza diagnozę sytuacji zawodowej Uczestnika, na jej podstawie zostaną zaprojektowane, indywidualnie dla każdej osoby, działania aktywizacyjne zorientowane na kompleksową pomoc w podjęciu zatrudnienia lub działalności

⁵⁴ Przykład informacji dla zainteresowanych uczestnictwem w zajęciach Centrum Integracji Społecznej w ramach projektu „Feniks”: <https://mopr.poznan.pl/programy-mopr/projekt-feniks/dla-zainteresowanych-centrum-integracji-spolecznej/>

gospodarczej, niwelujące bariery, które osoba bezrobotna napotyka na swojej drodze powrotu na rynek pracy. Model aktywizacji zaproponowany przez Realizatora zakłada także zastosowanie czynników motywacyjnych, związanych m.in. z sytuacją rodzinną bądź ekonomiczną (np.: zwrot kosztów dojazdu czy zapewnienie opieki nad dzieckiem). Działania aktywizacyjne i pośrednictwo pracy w stosunku do wszystkich Uczestników Realizator będzie prowadził przez 15 miesięcy, a następnie przez 6 miesięcy będzie pracował nad utrzymaniem ich w zatrudnieniu. Zakończenie realizacji usługi przewidywane jest na koniec września 2018 r.”⁵⁵

Możliwe, że wykonawca zlecenia (w tym przypadku Zakładu Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku) mógłby podzlecać aktywizację części klientów jednostkom zatrudnienia socjalnego, gdyby takie były w terenie. Wówczas zaczęłyby się tworzyć znany z Wielkiej Brytanii łańcuch dostaw. Przy jednym czy dwóch podwykonawcach może nie jest to wyzwanie zarządcze, ale widzieliśmy, że rozwój instytucjonalny może wejść na poziom standardów doskonałości zarządzania łańcuchem dostaw (patrz punkt poprzedni).

Interesujące ujęcie ścieżek wsparcia w aktywizacji zawodowej różnych kategorii klientów pojawia się w Polsce. W jednym z raportów przedstawiono ścieżkę wsparcia dla „osoby bez nawyku pracy” (FISE 2018).

1. Udzielenie wsparcia finansowego według zgłaszanych potrzeb (zgodnie z zasadami OPS).
2. Skierowanie w zależności od potrzeb do KIS lub CIS (patrz: zadania i narzędzia KIS, CIS).
3. Udział w projektach NGO adresowanych do osób nieaktywnych zawodowo.
4. Trening kompetencji społecznych.
5. Trening pracy.
6. Doradztwo indywidualne o charakterze zawodowym.
7. Rejestracja w UP i udzielenie najbardziej odpowiedniej formy wsparcia.
8. Przeprowadzenie kursów zawodowych (odbycie staży i praktyk zawodowych) adekwatnych do potrzeb lokalnego rynku pracy.
9. Podjęcie współpracy w OWES (w przypadku zainteresowania przedsiębiorczością społeczną).
10. Zatrudnienie na otwartym rynku pracy lub w PES.

Widać, że są tu różne podmioty (OPS, CIS, KIS, PES, UP, NGO) wymieszane z rodzajami treningu i doradztwem, udziałem w projektach etc. Porównajmy to ujęcie z bardziej uporządkowanym procesem Jobcentre Plus i The Work Programme, gdzie główni kontraktorzy zarządzają łańcuchem dostaw w ramach podróży klienta.

Ewaluacja

W Wielkiej Brytanii wydany został w 2011 przewodnik dla ministerstw dotyczący stosowania ewaluacji (The Magenta Book): „Wszystkie polityki, programy i projekty powinny podlegać kompleksowej, ale proporcjonalnej ewaluacji, tam gdzie jest taka możliwość. Magenta Book to zalecane wytyczne rządu centralnego dotyczące ewaluacji, które określają

⁵⁵ Przykład WUP Białystok <http://wupbialystok.praca.gov.pl/zlecenie-dzialan-aktywizacyjnych>

najlepsze praktyki dla ministerstw do naśladowania”⁵⁶. Ministerstwo odpowiedzialne za Jobcentre Plus deklarowało, że kieruje się tymi wskazówkami w swojej działalności⁵⁷. Poza tym rozważano udział w sieci „Co działa” (What Works)⁵⁸.

W systemie brytyjskiej aktywizacji i reintegracji zarządzanej przez Jobcentre Plus zastosowano oczywiście pomiar i zarządzanie wynikami. W 2011 r. przeprowadzono zasadniczą reformę w tym zakresie. Ministerstwo (DWP) i Jobcentre Plus mają dwa główne cele (Nunn, Devins 2012):

- Zakończenie korzystania z zasiłków i zatrudnienie tak szybko, jak to tylko możliwe.
- Zmniejszenie kosztów oszustw i błędów.

Dwa główne wskaźniki były uzupełnione przez 47 wskaźników dodatkowych. Wskaźniki zostały podzielone na kilka obszarów z celami do osiągnięcia w latach 2013/2014.

Ramka Pomiar wyników w ramach Jobcentre Plus

Kontakt

- Dostępność – telefonia, np. odsetek połączeń zablokowanych (w dziale do spraw osób w wieku produkcyjnym) nie więcej niż 1%
- Jakość odpowiedzi, np. rozstrzygnięcie sprawy przy pierwszym połączeniu z celem na 80%
- Dostępność – online, np. procent bezrobotnych klientów korzystających z usług online z celem 80%

Płatności

- Punktualność, np. procent płatności zasiłków dla bezrobotnych załatwionych w 16 dni z celem na 90%
- Dokładność, np. procent nadpłaconych świadczeń dla osób wieku produkcyjnym

Postęp na rynku pracy

- Wyjścia ze świadczeń, np. wyjście ze świadczeń dla poszukujących pracy w 13, 26, 39 i 52 tygodnie z celem 52.5% 72.5% 82.5% 88.5%; wyjście ze świadczeń dla poszukujących pracy w ciągu 208 tygodni z celem 99%

Kontrola kosztów

- Dodatek rodzinny, np. całkowite nadpłaty do całkowitych kosztów

Utrzymanie dzieci

- Alimenty na dzieci, np. ściągальność

⁵⁶ The Magenta Book. Guidance for evaluation,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf

⁵⁷ Government Response to the Committee's Second Report of Session 2016–17, s. 7.

⁵⁸ Do czego chyba jednak nie doszło (czerwiec 2019), gdyż na stronie tej sieci nie ma centrum dla polityki czy usług aktywizacji: <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>

Źródło: DWP Operations: Business Plan 2013/14,
<https://www.whatdotheyknow.com/request/179691/response/440496/attach/3/DWP%20Ops%20Business%20Plan.pdf>

Główny wskaźnik postępu na rynku pracy mierzonego jako wyjście z zasiłków był krytykowany, jako niedokładnie mierzący cel, gdyż nie tyle chodzi o wyjście w jakimkolwiek kierunku, ale do zatrudnienia.

- „Obecne miary efektywności Jobcentre Plus (JCP) mówią nam niewiele o tym, jak skutecznie JCP wypełnia swoją bardziej holistyczną rolę, i nie koncentrują się na doprowadzeniu ludzi do odpowiedniego, zrównoważonego zatrudnienia i pomaganiu im w rozwoju pracy”. I dalej „Zalecamy ponadto, aby JCP wprowadził bardziej całościowy zestaw miar skuteczności, w tym „przebytą odległość” w kierunku pracy, poprzez udział w wolontariacie lub szkoleniu umiejętności, zadowolenie klienta i liczba wnioskodawców, którzy ponownie występują o zasiłki. Te dane dotyczące skuteczności muszą być rutynowo publikowane. Środki te zwiększą przejrzystość, umożliwią lepsze podejmowanie decyzji w sprawie przyszłego świadczenia i pomogą w doprowadzeniu do niezbędnych zmian w kulturze i zachowaniu JCP”⁵⁹.

W odpowiedzi na tę krytykę Ministerstwo (DWP) podkreślało, że w ramach powszechnego świadczenia (Universal Credit) wyniki dzieli na cztery obszary

- Obsługa klienta.
- Rynek pracy.
- Wydajność.
- Wyłudzenia i błędy.

W ramach każdego z nich wprowadzone są wskaźniki z podziałem na wskaźniki nakładu, produktu, rezultatu i wpływu⁶⁰.

Co ciekawe w przypadku zintegrowanego świadczenia (Universal Benefit) zapowiadano tworzenie wskaźników na podstawie danych uzyskanych w czasie rzeczywistym (Real Time Information). Chodzi o wymóg nałożony na pracodawców, aby jednocześnie z wypłatą płacy i wszystkich elementów pochodnych (podatki) przekazywali tę informację do Ministerstwa Finansów. Ono przekazuje je do ministerstwa odpowiedzialnego za aktywizację po to, żeby w następny miesiąc naliczyć należne świadczenie⁶¹.

Badane jest również zadowolenie klientów Jobcentre Plus poprzez wywiady telefoniczne przeprowadzane co kwartał (Claimant Service and Experience Survey). Wywiady mają być dopasowywane do indywidualnych podróży klientów usług (customer service journey). Na tej podstawie publikowane są co roku raporty m.in. z informacją o odsetku klientów zadowolonych z usług⁶².

⁵⁹ The future of Jobcentre Plus, Second Report of Session 2016–17, s 40.

⁶⁰ The future of Jobcentre Plus: Government Response to the Committee’s Second Report of Session 2016–17, s. 8.

⁶¹ Universal credit: RTI and Universal Credit, <https://revenuebenefits.org.uk/universal-credit/guidance/entitlement-to-uc/rti-and-universal-credit/>

⁶² Raport z wynikami, raport metodologiczny i inne informacje:
<https://www.gov.uk/government/publications/dwp-claimant-service-and-experience-survey-2017-to-2018>

Jednym z problemów związanych ze zlecaniem aktywizacji w takim reżimie są „perwersyjne bodźce”, czyli drogi na skróty kontraktorów, którym zlecono aktywizację: spijanie śmietanki (wybieranie osób łatwiejszych do aktywizacji), parkowania (pomijanie przypadków trudniejszych do aktywizacji) i ogrywania (wykorzystywanie luk i trudności w pomiarze wyników), sankcje (nieuprawnione usuwanie z programu trudniejszych przypadków), przerzucanie między zasiłkami (wyjście z niezatrudnienia, ale na innego rodzaju zasiłki), generowanie zbędnych interwencji (w celu wykazania się wynikami), duplikowanie wyników (liczenie kilka razy tego samego w ramach monitorowania wyników) [Nunn 2012, s. 8-9]. Pierwsze trzy ryzyka (spijanie śmietanki, parkowanie i ogrywanie) rozważano także w kontekście polskiej reformy wprowadzającej zlecenie aktywizacji z 2014 r. (Zybała 2015). W literaturze akademickiej można znaleźć potwierdzenia, że w systemie Jobcentre Plus występuje spijanie śmietanki i parkowanie. Dla celów zlecenia aktywizacji klientów do realizatorów Work Programme zostali oni podzieleni na 9 kategorii. Kontraktorzy otrzymują płatności za umieszczenie klientów w trwałym zatrudnieniu, co oznacza w zależności od kategorii klienta od trzech do sześciu miesięcy, a także późniejsze płatności, gdy klient pracuje dłużej. Podział klientów na wiele kategorii, płatności za wynik zatrudnieniowy mają przeciwdziałać problemowi spijania śmietanki i parkowania. Niemniej twierdzono, że nadal istnieje duża przestrzeń do poprawy przy lepszych metodach podziału klientów na kategorie (Carter, Withworth 2015).

Dobór i kierunki kształcenia zawodowego klientów działań reintegracyjnych

W Wielkiej Brytanii usługi związane z edukacją i szkoleniami zawodowymi są wystandaryzowane (ramy kwalifikacji) i oferowane przez rządowe portale jako usługi online. Pomagają one każdemu, ale też bezrobotnym, w przeprowadzeniu prostych testów na stan własnych umiejętności (np. Skills Health Check⁶³) i w znalezieniu odpowiedniej edukacji i szkoleń zawodowych (wyszukiwarki kursów i staży)⁶⁴.

- The National Careers Service (Anglia).
- My World of Work (Szkocja).
- Careers Wales.
- Careers Service Northern Ireland.

Rząd szkocki w 2015 r. rozpoczął konsultacje rozwoju własnego systemu wspomagania bezrobotnych z różnymi problemami dodatkowymi, w którym zaproponowano model ścieżki zatrudnialności (Employability pipeline). Później stała się też ona oficjalnym sposobem działania.

Tabela Ścieżka zatrudnialności

Ścieżka zatrudnialności	Etap 1 - zaangażowanie, ocena i skierowanie	Etap 2 Ocena potrzeb i usuwanie barier	Etap 3 Aktywność zawodowa	Etap 4 Zaangażowanie pracodawcy i dopasowanie pracy	Etap 5 Wsparcie w miejscu pracy i wsparcie następcze
	Wprowadzenie idei zatrudnienia, zmiany	Dostarczanie informacji, zachęta i pomoc w	Przygotowanie do zatrudnienia, w tym budowanie	Pomoc w znalezieniu pracy	Zachowanie pracy i awanse w pracy, zadowolenie pracodawcy i

⁶³ <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/skills-health-check/home>

⁶⁴ <https://www.gov.uk/career-skills-and-training>

	postawy i postrzegania zatrudnienia	pokonywanie barier	zaufania i podstawowe umiejętności		wydajność pracowników
Status klienta	Brak gotowości do pracy	Brak gotowości do pracy	Brak gotowości do pracy	Gotowość do pracy	W pracy
Przykłady usług	Docieranie do klientów Auto-skierowania (wybór bezrobotnego) Identyfikacja i ocena potrzeb Opracowanie spersonalizowanych planów działania	Budowanie zaufania Rehabilitacja zawodowa Informacje o karierze Porady i wskazówki Doradztwo finansowe i wsparcie Poprawa zdrowia i dobrego samopoczucia	Umiejętności zatrudnienia Rozwój szkolenia zawodowego Doświadczenie zawodowe Wolontariat Samozatrudnienie i wsparcie dla przedsiębiorstw	Informacje o karierze Porady i wskazówki Zaangażowanie pracodawcy Wsparcie wyszukiwania pracy Dopasowywanie pracy i pośrednictwo Samozatrudnienie i wsparcie dla przedsiębiorstw	Informacje o karierze Porady i wskazówki Zatrudnienie wspomagane Wsparcie w zakresie zdrowia i dobrego samopoczucia w miejscu pracy Rozwój umiejętności Wsparcie nadmiarowe Samozatrudnienie i wsparcie dla przedsiębiorstw

Źródło: <http://www.employabilityinscotland.com/employability-pipeline/the-employability-pipeline/>

Informacje o całym systemie zatrudnialności w Szkocji są dostępne na specjalnie dedykowanym portalu Employability in Scotland⁶⁵. Głównym programem rządowym w tym zakresie jest Fair Start in Scotland⁶⁶. Osoby z różnymi problemami mogą znaleźć tam lokalnego operatora programu, który zapewni im usługi reintegracyjne, w tym szkolenia.

W rejestrze szkockich przedsiębiorstw społecznych można znaleźć wiele podmiotów, mniejsze opisują swoją ofertę szkoleniową w dość ogólny sposób. Przykładem niech będzie firma społeczna All Cleaned Up działająca w branży sprzątania udzielająca usług reintegracyjnych osobom z kryminalną przeszłością. Na stronie tak opisują ofertę programową⁶⁷.

- „Podczas programu skupimy się na zintegrowaniu uczestników w zespole i budowaniu ich zaufania, wprowadzając ich do uznanego w branży szkolenia zawodowego, po którego ukończeniu przyznawane są certyfikaty BICS [British Institute of Cleaning Science] lub UKPAS, a także będą posiadać swój SCQF poziom 4 H&S. Ponadto wszyscy uczestnicy będą mieli możliwość podjęcia

⁶⁵ <http://www.employabilityinscotland.com/>

⁶⁶ <http://www.employabilityinscotland.com/fair-start-scotland/>

⁶⁷ <https://www.allcleanedupscotland.co.uk/secret-jobs-programme/>

szkolenia CSCS finansowanego przez ITA, jeśli sobie tego życzą, i będą mieli dostęp do regularnych szkoleń, takich jak First Aid poprzez naszą organizację macierzystą, Apex Scotland”

Inna firma społeczna Link wśród organizacji córek ma również specjalizującą się w szkoleniach dla osób bezrobotnych z różnymi problemami – Link Living, która prowadzi w ramach Linka Academy kursy zatrudnialności.

Tabela Kursy zatrudnialności w Link Academy

Nazwa kursu	Opis
Wejście	Kurs przeznaczony jest dla bezrobotnych młodych ludzi w wieku od 16 do 25 lat. Program pomaga młodym ludziom zidentyfikować ich cele i aspiracje na przyszłość, takie jak szkolenie, przyszła edukacja lub potencjalna ścieżka kariery. Oferuje szkolenia umożliwiające osiągnięcie poziomu 4 SCQF (Szkocka rama kwalifikacji). Istnieją możliwości, aby zostać wolontariuszem, edukatorem rówieśniczym lub mentorem. Wolontariusze mogą również zdobyć kwalifikacje w ramach SCQF poziom Volunteer Skills Award ⁶⁸ .
Wzmacnianie odporności	Kurs odbywa się w każdy wtorek i środę przez 11 tygodni i jest skierowany do młodych ludzi w wieku od 16 do 25 lat, którzy doświadczyli traumy (w tym nękania i wykorzystywania). Kurs prowadzony jest we współpracy z organizacją o nazwie Total Health. Uczy Cognitive Behavioral Therapy (CBT) i uważności - użyteczne umiejętności i techniki, które okazały się pomocne w zmniejszaniu niepokoju i poprawianiu pewności siebie. W tygodniu 10 uczestnicy wybierają się na wycieczkę mieszkaniową w pełni finansowaną.
Awans	Kurs odbywa się cztery razy w roku przez 12 tygodni i skierowany jest do młodych ludzi w wieku od 16 do 25 lat. Kurs daje młodym ludziom możliwość rozwijania ich pewności siebie, umiejętności samooceny i zdolności do zatrudnienia, a także zdobycia cennego doświadczenia zawodowego i uzyskania akredytacji SQA (Szkocki urząd do spraw kwalifikacji). Jest to zorganizowany kurs z 9 tygodniami w sali szkoleniowej i 3 w miejscu pracy wyboru młodego człowieka. Młodzi ludzie zaliczają cztery jednostki, aby otrzymać kwalifikacje SCQF Poziom 4 SCQF Employability Award ⁶⁹ .

Źródło: <https://www.linkliving.org.uk/what-we-do/find-a-service/employability-services-fife/>

Oferta reintegracyjna pokazana na tych przykładach powiązana z oficjalnymi ramami kwalifikacji i ich poziomami, ale też opiera się na innych formach wsparcia o charakterze psychologicznym.

Nieznany przykład Bułgarii⁷⁰

Usługi społeczne w Bułgarii to usługi zwykle świadczone dla osób fizycznych w związku z ich konkretnymi potrzebami i okolicznościami, w przeciwieństwie do standardowych usług publicznych świadczonych na rzecz szerokich grup. Ludzie, którzy są zazwyczaj użytkownikami usług społecznych, to osoby starsze i ich opiekunowie, dzieci i rodziny oraz osoby niepełnosprawne. Usługi społeczne są świadczone w społeczności

⁶⁸ https://www.sqa.org.uk/sqa/files_ccc/BD6651_SQA_Volunteering_Award.pdf

⁶⁹ https://www.sqa.org.uk/sqa/files_ccc/mywow-sqa-employability-scqf4.pdf

⁷⁰ Na podstawie ankiety z Ekspertem ds. polityki społecznej z Centrum Usług Społecznych gminy Asakovo.

w wyspecjalizowanych instytucjach. Rada Ministrów określa politykę państwa w zakresie pomocy społecznej. Minister Pracy i Polityki Społecznej opracowuje, koordynuje i wdraża politykę państwa w zakresie pomocy społecznej. Polityka państwa w zakresie pomocy społecznej realizowana jest we współpracy z organami państwowymi, administracjami regionalnymi, organami samorządu terytorialnego i podmiotami prawnymi non-profit, działającymi w interesie publicznym, które stwarzają warunki i przyczyniają się do realizacji programy i projekty w tej dziedzinie. W celu realizacji polityki państwa w zakresie pomocy społecznej powoływana jest przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Agencja Pomocy Społecznej. Agencja pomocy społecznej jest reprezentowana i zarządzana przez dyrektora wykonawczego. Dyrektor wykonawczy Agencji Pomocy Społecznej zatwierdza przewodniki metodyczne i / lub wytyczne dotyczące pracy w zakresie świadczenia usług socjalnych. Gubernator okręgowy organizuje opracowanie strategii rozwoju usług socjalnych na poziomie dystryktu na podstawie analizy potrzeb w zakresie usług socjalnych w każdej gminie na terenie dzielnicy. Przy opracowywaniu strategii rozwoju usług socjalnych na szczeblu dystryktu gubernator zapewnia udział przedstawicieli: każdej gminy w regionie, Regionalnej Dyrekcji Pomocy Społecznej, Regionalnego Inspektoratu Edukacji, regionalnej inspekcji zdrowia, regionalnego urzędu pracy, prawnego podmioty non-profit działające w dziedzinie usług socjalnych i innych zainteresowanych organów, osób i organizacji zajmujących się rozwojem usług socjalnych.

Na podstawie zatwierdzonej strategii regionalnej burmistrz gminy organizuje opracowanie strategii rozwoju usług społecznych na szczeblu gminnym, która jest przyjmowana przez radę gminy.

Podczas opracowywania strategii burmistrz gminy zapewnia udział przedstawicieli Dyrekcji Pomocy Społecznej, rad publicznych w sprawach pomocy społecznej oraz innych zainteresowanych organów, osób i organizacji zajmujących się rozwojem usług socjalnych.

Strategia obejmuje okres 5 lat i obejmuje:

1. analizę potrzeb w zakresie usług socjalnych na poziomie gmin na podstawie następujących wskaźników:

- a) rodzaje usług socjalnych;
- (b) jakość usług socjalnych;
- c) grupy docelowe;
- d) szansa dla gminy na finansowanie usług socjalnych;
- e) zdolność do świadczenia usług socjalnych;
- (f) interakcja z innymi usługami w dziedzinie edukacji, zdrowia, rynku pracy i innych;
- (g) dostępność i trwałość usług socjalnych;
- h) zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, dostawców usług społecznych i samych konsumentów w rozwój usług socjalnych;

- (i) inne czynniki istotne dla rozwoju usług socjalnych;
- 2. opis wyzwań, celów strategicznych i niezbędnych działań w dziedzinie usług socjalnych;
- 3. rodzaj i liczbę usług socjalnych świadczonych w wyspecjalizowanych instytucjach, które mają zostać zamknięte;
- 4. dostarczanie zasobów;
- 5. wyniki i wskaźniki wydajności;
- 6. mechanizmy zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, dostawców usług społecznych i samych użytkowników w działania strategiczne;
- 7. mechanizm okresowego przeglądu i aktualizacji strategii.
- 8. Władze wykonawcze, koordynujące i kontrolujące.

Aby wdrożyć strategię na wniosek burmistrza gminy i po koordynacji z Dyrekcją Pomocy Społecznej i radą publiczną, rada gminy przyjmuje corocznie do 30 kwietnia roczny plan rozwoju usług socjalnych na szczeblu gminnym dla następujący rok kalendarzowy zawierający:

- 1. liczba, rodzaj i usług socjalnych działających na terytorium gminy;
- 2. liczba, rodzaj i dostępność usług socjalnych oferowanych do otwarcia, zamknięcia i / lub restrukturyzacji na terytorium gminy;
- 3. źródła finansowania usług socjalnych;
- 4. zapewnienie zasobów na świadczenie usług socjalnych;
- 5. inne działania na rzecz rozwoju usług socjalnych.

Podmioty prywatne zarejestrowane zgodnie z ustawą o handlu, osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz osoby prawne powstałe na mocy ustawodawstwa innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego mogą świadczyć usługi socjalne dopiero po uzyskaniu wpis do rejestru usługodawców społecznych.

Rejestracja dostawców usług społecznych dla dzieci odbywa się dopiero po uzyskaniu licencji od Przewodniczącego Państwowej Agencji Ochrony Dziecka. Nie ma opłat za czynności wpisywania osób do rejestru dostawców usług społecznych.

Dostawcy wymienieni w rejestrze mogą świadczyć usługi socjalne tylko na terytorium Republiki Bułgarii zgodnie z kryteriami i standardami określonymi w rozporządzeniu w sprawie stosowania ustawy o pomocy społecznej.

Gminy są dostawcami usług społecznych na mocy ustawy o pomocy społecznej. Nie muszą być wpisani do rejestru dostawców usług społecznych

W ostatnich latach Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej za pośrednictwem Agencji Pomocy Społecznej prowadzi ukierunkowaną politykę decentralizacji i deinstytucjonalizacji usług społecznych. Otwarte zostają programy finansowania organizacji prywatnych, organizacji non-profit na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej i świadczenia usług społecznych.

Dobłą, innowacyjną praktyką jest projekt wdrożony w gminie Asakovo. Informacje na temat usług społecznych są dostarczane w jednym punkcie „Social One Stop Shop”, przedstawionym przez stworzenie specjalnego działu w administracji miejskiej Aksakovo, gdzie obywatele mogą osobiście otrzymywać informacje i platformę elektroniczną zapewniającą możliwość elektronicznego składania wniosków o świadczenie usług społecznych, informacje, możliwość komunikacji w czasie rzeczywistym z innymi użytkownikami.

Jednocześnie platforma elektroniczna stwarza możliwość zarządzania usługami z jednego miejsca i łączy jednostki świadczące usługi społeczne. Utworzenie centrum usług społecznych One-Stop Shop jest wynikiem wieloletniej praktyki gminy Aksakovo jako dostawcy usług społecznych. Gmina Aksakovo oferuje obecnie 9 rodzajów usług społecznych.

Literatura

1. Błędowski, P., Kubicki, P. (2009). Pomoc społeczna - główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym *Polityka Społeczna*, 2009 | nr 11-12 | 40-44.
2. Boockmann, B. , Thomsen, S. L., Walter, T. , Göbel, C. and Huber, M. (2015), Should Welfare Administration be Centralized or Decentralized? Evidence from a Policy Experiment. *German Econ Rev*, 16: 13-42. doi:[10.1111/geer.12021](https://doi.org/10.1111/geer.12021)
3. Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 3, June 2018, Pages 894–931, <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028>
4. Carter, E., & Whitworth, A. (2015). Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Schemes: Designed Out Of or Designed In to the UK Work Programme?. *Journal of social policy*, 44(2), 277–296. doi:10.1017/S0047279414000841
5. Danneris, S., & Caswell, D. (2019). Exploring the Ingredients of Success: Studying Trajectories of the Vulnerable Unemployed who Have Entered Work or Education in Denmark. *Social Policy and Society*.
6. EC (2015). *Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery. Part II - Country case studies*. European Commission.
7. Erhel, C.; Gautie, J.; Gazier, B.; Morel, S. (1996). Employment opportunities for the hard-to-place, in: Schmid, G., J. O'Reilly and K. Schomann (eds) (1996). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK and Brookfield, US: Edward Elgar.
8. Freidlander, D., Greenberg, D., Robins, P. (1997). Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 1997, vol. 35, issue 4, 1809-1855
9. M.Grewiński, Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Warszawa 2009.
10. Karagiannaki, E. (2005). Jobcentre Plus or Minus? Exploring the performance of Jobcentre Plus for nonjobseekers, CASEpaper 97 Centre for Analysis of Social Exclusion, March 2005.
11. Karagiannaki, E. (2006). *Exploring the effects of integrated benefit systems and active labour market policies: Evidence from Jobcentre Plus in the UK*, CASE/107 Centre for Analysis of Social Exclusion.
12. Karwacki, A. (2012). *Usługi aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej w ofercie centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej oraz wymiary rehabilitacji w zakładach aktywności zawodowej*. Warszawa: ISP.
13. Karwacki, A. (2014). Partnerstwa międzysektorowe. Welfare mix w praktyce, w: Karwacki, A., Kaźmierczak, T., Rymśa, M. (2014). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych.
14. Karwacki, A., Kaźmierczak, T. (2018). Reintegracja społeczna i zawodowa w formule Centrum Usług Społecznych. Ekspertyza dla Sekcji Polityka Społeczna, Rodzina Narodowej Rady Rozwoju w związku z projektowaniem inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP o funkcjonowaniu Centrów Usług Społecznych.
15. Karwacki, A., Kaźmierczak, T., Rymśa, M. (2014). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych.

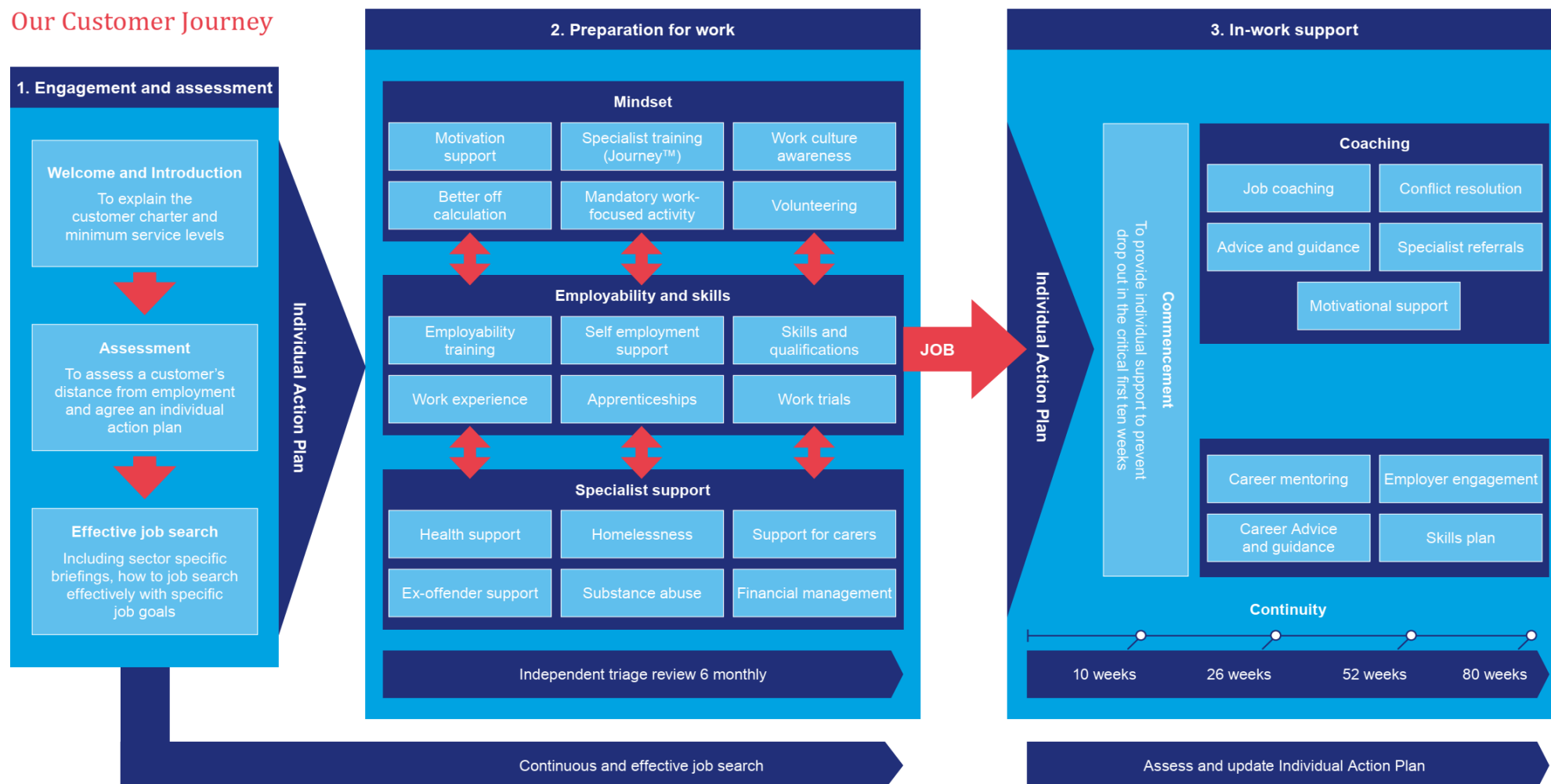
16. Knotz, C.M. (2018). A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34:2, 91-108, DOI: 10.1080/21699763.2018.1472136
17. Latusek-Jurczak, D. (2011). *Zarządzanie międzyorganizacyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
18. MRPiPS (2018). *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o funkcjonowaniu centrów i klubów integracji społecznej w latach 2016-2017*. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.
19. Nunn, A. (2012). *Performance Management in Public Employment Services*, European Commission.
20. Nunn, A., Devins, D. (2012). *Process evaluation of the Jobcentre Plus Performance Management Framework*, Department for Work and Pensions, Research Report No 801.
21. Olejniczak, K. (2013) Mechanisms Shaping an Evaluation System – A Case Study of Poland 1999-2010. *Europe-Asia Studies*, 65(8), pp. 1642-1666.
22. Poławski, P. (2018). Punitowność i snakcje socjalne w pomocy społecznej, w: P. Poławski (red.), *Warunkowość i kontraktualizm w pomocy społecznej. Lokalne zróżnicowanie i społeczne konsekwencje*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
23. Reubens, B.G. (1970). *The Hard-to-Employ: European Programs*. Columbia University Press.
24. Riley, R., Bewley, H., Kirby, S., Rincon-Aznar, A., George, A., (2011). *The Introduction of Jobcentre Plus: An Evaluation of Labour Market Impacts*. Department for Work and Pensions, London.
25. Rymsza, M. (2013). *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* IFiS PAN.
26. Schmid, G., J. O'Reilly and K. Schomann (eds) (1996). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, UK and Brookfield, US: Edward Elgar.
27. Schöenberg, L., Puchwein-Roberts, I. (2016). *Performance Management in PES: An Insight into Germany*. Luxembourg: European Union.
28. Szarfenberg (2015c), *Model sieciowej pomocy i integracji społecznej w dużym mieście*, Seminarium Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/model_sieciPS2.pdf.
29. Szarfenberg R. (2015a). Reintegracja społeczna w spółdzielczości socjalnej: pojęcia i pomiar. Ekspertyza.
30. Szarfenberg R. (2015b), Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień, w: J. Krzyszkowski (red.), *Akademia Pedagogiki Specjalnej*, Warszawa.
31. Szarfenberg, R. (2018). *Ekspertyza zawierająca zestawienie porównujące różne rozwiązania w zakresie przyjętych pojęć reintegracji społecznej i zawodowej, integracji społecznej i zawodowej oraz rehabilitacji społecznej i zawodowej, proponowane warianty oraz rekomendacje do dalszych prac legislacyjnych i programowych*.
32. Tax, S.S., McCutcheon, D. and Wilkinson, I.F. (2013) The Service Delivery Network (SDN): A Customer-Centric Perspective of the Customer Journey. *Journal of Service Research*, 16, 454-470. <https://doi.org/10.1177/1094670513481108>

33. Trnka, D. (2017). *Ocena skutków regulacji. Stan rzeczy i rola oceny skutków regulacji w parlamentach narodowy*. Dział Polityki Regulacyjnej Dyrekcja ds. Zarządzania Publicznego OECD.
34. Vooren, M. , Haelermans, C. , Groot, W. and Brink, H. (2019), The Effectiveness of Active Labor Market Policies: A Meta-Analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33: 125-149. doi:[10.1111/joes.12269](https://doi.org/10.1111/joes.12269)
35. Wiggan, J. (2009). Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies, *International Journal of Administrative Sciences*, Volume: 73 issue: 3, page(s): 409-424.
36. Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (2011). *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP–UMK, Toruń.
37. Wygnańska, J. (2016). *Bezdomność chroniczna w Polsce*, Najpierw Mieszkanie, Rzecznictwo oparte na dowodach. <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/02/plenarna-1-Julia-Wygnanska.pdf>
38. Zybala, A. (2015). Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy, *Zarządzanie Publiczne*, Nr 3(33)/2015.

Załącznik

Schemat podróży klienta w ramach realizacji The Work Programme prowadzony przez Reed in Partnership

Our Customer Journey

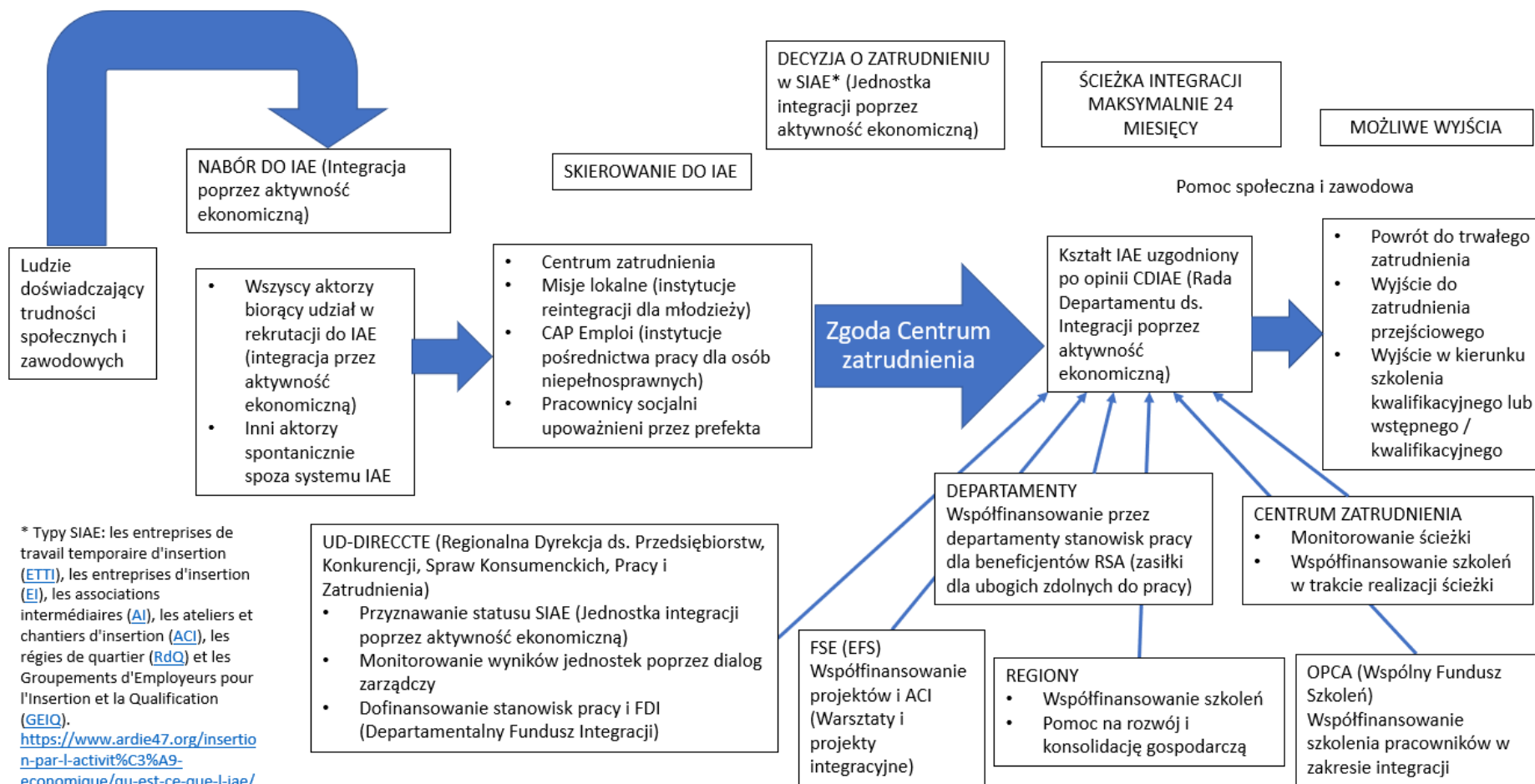


Źródło: *The Work Programme: Our Customer Journey Explained*, Reed in Partnership,

http://www.reedinpartnership.co.uk/media/72933/work%20programme%20customer%20journey%20leaflet%20a5_final.pdf

Załącznik

Podmioty zaangażowane w ścieżce reintegracji we Francji



Źródło: *L'insertion des chômeurs par l'activité économique* - janvier 2019: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linsertion-des-chomeurs-par-lactivite-economique>