

Artykuł: „Klub Integracji Społecznej – sprawdzony podmiot usług reintegracji społeczno-zawodowej w praktyce ustawy o zatrudnieniu socjalnym” w Podręczniku „Szkoła Animatorów Ekonomii Społecznej”, powstałego w ramach projektu realizowanego przez Stowarzyszenie Równych Szans „Bona Fides” w Lublinie.

Tytuł:

Klub Integracji Społecznej – sprawdzony podmiot usług reintegracji społeczno-zawodowej w praktyce ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Słowo wprowadzenia

Nowy nurt polityki społecznej, jaki od 2004 r. jest sukcesywnie lansowany dla uzyskania społecznego efektu wyrażającego się m.in. zwiększeniem udziału osób, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w powrocie na rynek pracy, zmniejszeniem skali ubóstwa oraz zmniejszeniem zagrożenia wykluczenia społecznego – zwany koncepcją „workfare” (praca zamiast zasiłku) – na trwałe wpisał się nie tylko ustawodawstwo, ale przede wszystkim w praktykę systemu wsparcia i pomocy. Koncepcja „workfare” jest przeciwieństwem poprzednich poglądów promujących działania pomocowe wobec najsłabszych grup na rynku pracy, opartych o gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego poprzez systemy świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. W wielu europejskich krajach „starej 15-ki” uznano, *po pierwsze*, że przekazywanie przez państwo niektórych zadań publicznych organizacjom III sektora jest bardziej efektywne niż tradycyjna opieka instytucji reprezentujących państwo, *a po drugie*, że skracanie długookresowych świadczeń (zasiłków) wobec przedstawicieli underclass wyzwała ich aktywność społeczno– zawodową.

W Polsce, pod koniec 2004 r. wyniki badań opinii publicznej wykazywały, że w okresie 2000-2004 nastąpiło: pogorszenie deklarowanego poziomu życia rodzin, wzrosło poczucie bezradności i zagrożenia biedą, oraz wzrost przekonania, że wśród przyczyn blokujących wyjście ze sfery biedy na pierwszym miejscu jest bezrobocie. Pojawiły się poglądy o konieczności objęcia niektórych grup osób działaniami reintegracji społecznej i zawodowej, ale prowadzonymi w inny sposób, umożliwiającą bardziej aktywnych ich udział dla zmiany swojej sytuacji. Brakowało jednak przepisów prawa i oczywiście infrastruktury instytucjonalnej dla tych działań.

W słowniku polityki społecznej pojawiło się pojęcie „zatrudnienia socjalnego”, a rok 2004 jest obecnie uznawany na początek działania specjalnych podmiotów usług reintegracji społecznej i zawodowej, zwanych centrami i klubami integracji społecznej. To także początek

dla innych pojęć i sposób oddziaływania na sferę zagrożenia wykluczeniem społecznym, w tym: ekonomii społecznej, czy spółdzielni socjalnych.

Pojęcie „zatrudnienia socjalnego” jest dzisiaj elementem ogólnego zasobu form organizacyjnych ekonomii społecznej (zamiennie pojęcie „gospodarki społecznej”), dla której wyróżnikami są funkcje uzupełniające w stosunku do instytucji państwa i rynku gospodarczego. Elementami konstrukcji pojęcia „zatrudnienie socjalne” są centra i kluby integracji społecznej, które jako formy organizacyjne przeszły w okresie 10 letniej praktyki różne ewolucje, dopracowały się określonych wzorców i standardowych usług.

W okresie 2004-2012 zarówno w literaturze przedmiotu jak i w praktycznych poradnikach bardzo dużo poświęcono uwagi centrom integracji społecznej. Prawdopodobnie przyczyną był fakt, że w nich można było uzyskać świadczenie integracyjne, a także zakres ustawy o zatrudnieniu socjalnym prawie w 90% poświęcony był przepisom dla tych podmiotów. Jednakże praktyka realizacji zadań ustawy okazała się także bardzo korzystna dla mniejszej formy organizacyjnej, jaką są dzisiaj kluby integracji społecznej.

Jak do tego doszło i skąd teza o trwałości zaistnienia klubów integracji społecznej w systemie wsparcia i pomocy zostanie zaprezentowane poniżej?

1. Najpierw ewaluacja przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym i wpływ praktyków na jej kształt.

Uchwalona przez Sejm RP w czerwcu 2003 r. ustawa o zatrudnieniu socjalnym na trwałe wpisała to rozwiązanie w katalog koncepcji programowych działań wobec osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Decyzja Parlamentu RP przyczyniła się do tworzenia spójnego i kompatybilnego systemu pomocy i wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z innymi aktami prawnymi takimi jak: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Konstrukcja przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym w okresie 2004 – 2011 ulegała trzykrotnym zmianom, przy czym za każdym razem były one wynikiem wniosków podmiotów zatrudnienia socjalnego z praktyki stosowanych usług reintegracji społecznej i zawodowej. Ten związek korelacyjny można uznać, jako „dodatni”, bowiem z kolei wprowadzone korekty do konstrukcji ustawy usprawniały organizację i przebieg zajęć reintegracji społecznej i zawodowej. Dzisiaj można stwierdzić, że większość przepisów ustawy jest wynikiem uwzględniania przez Parlament RP zgłaszanych

przez praktyków nowych propozycji i postulatów. To dobry przykład współpracy instytucjonalnej oraz prowadzenia konsultacji przy ustanawianiu prawa, zwłaszcza w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

- ***Pierwsza nowelizacja ustawy o zatrudnieniu socjalnym -15 lipca 2007 r.***

Doświadczenia w świadczeniu usług reintegracji społecznej zawodowej uzyskane zarówno przez pierwsze centra i kluby integracji społecznej, a także przez instytucje nadające administracyjne decyzje o statusie centrum oraz współfinansujące ich działalność (w tym urzędy pracy) wskazały w ustawie szereg niejasności interpretacyjnych oraz luk utrudniających zdyscyplinowaną realizację indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego. Pojawiły się również postulaty wzmocnienia, a nawet wprowadzenia nowych narzędzi, którymi mogłaby dysponować kadra podmiotów zatrudnienia socjalnego wobec „trudnych” grup uczestników, łamiących zasady udzielania pomocy i wsparcia. Zbiór 14-tu tematyczny regulacji prawnych, które zostały zmodyfikowane, a także pojawiły się w ustawie pierwszy raz od momentu jej uchwalenia był następujący Jedną ze zmian było pojawienie się kontraktu socjalnego w KIS. Kontrakt socjalny w klubie integracji społecznej – to rozwiązanie zdyscyplinowało realizację zadań a także zintegrowało pomoc klubu z działaniami publicznych służb społecznych (ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy), czyniąc pomoc bardziej kompleksową i ukierunkowaną. Te, czternaście (13 zmian dotyczyło funkcjonowania CIS) najważniejszych zmian w ustawie w 2007 r. było także potwierdzeniem, że stworzony system centrów i klubów integracji społecznej zaczął nie tylko funkcjonować, ale przynosi pierwsze oczekiwane przez ustawę rezultaty.

- ***Druga nowelizacja ustawy o zatrudnieniu socjalnym - 24 czerwca 2010 r.***

Okres 2007-2010 udowodnił, że centra stały się niezmiernie ważnym elementem działań prozatrudnieniowych oraz pomocy społecznej, bowiem w przestrzeniach lokalnych w sferze szeroko rozumianych usług społecznych umożliwiły tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w sektorze „własnej działalności gospodarczej” w formule spółdzielczości socjalnej oraz stosowanie elastycznych form zatrudnienia dla osób, będących najtrudniejszą grupą klientów dla publicznych służb zatrudnienia. Pod koniec 2010 r. powstała jednak skomplikowana prawnie sytuacja dla centrów integracji społecznej tworzonych przez samorząd terytorialny, albowiem w wyniku przyjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, likwidowana była forma „gospodarstwa pomocniczego”. Nowe przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidywały sposobu przekształcenia i dalszych losów

samorządowych centrów. Problem okazał się skomplikowany, ponieważ brak było propozycji nowych form organizacyjnych, pozwalających na wygospodarowywanie własnych środków finansowych z przeznaczeniem na pokrycie kosztów działalności, a równocześnie gwarantujących ciągłość realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFS oraz uznających dotychczasowy dorobek przewidzianych do likwidacji jednostek zatrudnienia socjalnego. Okres 2007-2010 był ważnym dla idei „zatrudnienia socjalnego”, bowiem utrwałała pozytywną ocenę dla podmiotów świadczących usługi reintegracji społecznej i zawodowej, szczególnie w odniesieniu do kwestii współpracy instytucji dwóch obszarów: pomocy społecznej i rynku pracy.

- ***Trzecia nowelizacja ustawy o zatrudnieniu socjalnym - 9 września 2011 r***

Złożoność przepisów kilku ustaw, z którymi korelowały przepisy o zatrudnieniu socjalnym, a także niezrozumiałe dla uczestników podejście urzędów pracy (aczkolwiek zgodne z wcześniejszym stanem prawnym promocji zatrudnienia), w sytuacji wzrastającego zainteresowania spółdzielczością socjalną, spowodowało poszukiwanie rozwiązań likwidujących bariery administracyjne oraz zapewniających spójność działań grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zaszła również konieczność prowadzenia stałego monitoringu realizacji zadań tej ustawy, którego celem będzie dostarczanie Ustawodawcy informacji o efektywności przepisów prawnych, a na tym tle prowadzenia okresowych analiz efektywności usług reintegracji społecznej i zawodowej. W tym samym czasie znowelizowano przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co spowodowało inne podejście do takich podmiotów jak spółdzielnie socjalne osób fizycznych i osób prawnych. Najistotniejsze zmiany to:

- a) Uporządkowana definicja podmiotów III sektora, jako instytucji tworzących kluby integracji społecznej - dotychczasowa definicja organizacji pozarządowej nie wyłączała z jej zakresu podmiotów takich jak: partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie. Z tą zmianą wprowadzono także przepis zezwalający na tworzenie centrów integracji społecznej niektórym podmiotom, które zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą prowadzić działalność pożytku publicznego (organizacje kościelne, spółdzielnie socjalne).
- b) Nowe pojęcie „absolwenta” – umożliwiło traktowanie osób, które pozytywnie zakończyły zajęcia klubie, a były w tym czasie pozbawione z litery prawa „statusu osoby bezrobotnej”, na równi z osobami bezrobotnymi w procesie ubiegania się o dotację

z Funduszu Pracy na założenie spółdzielni socjalnej, bez ponownej „fikcyjnej” rejestracji w urzędach pracy.

- c) Staże dla bezrobotnych w organizacjach pozarządowych prowadzących klub – rozwiązanie to umożliwiło odbywanie staży bezrobotnym absolwentom szkół o kierunkach humanistycznych (np. socjologia, psychologia, resocjalizacja, pedagogika), w organizacjach pozarządowych prowadzących kluby integracji społecznej i wypełnianie funkcji „zawodowych” przy prowadzeniu zajęć dla innych osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zmiana przepisów w zakresie odbywania staży, jaka miała miejsce po 20 sierpnia 2009 r. bardzo „mocno” ograniczyła możliwości organizowania staży w organizacjach pozarządowych, szczególnie w odniesieniu do małych miejscowości (np. w gminach wiejskich). Nowy przepis pozwolił także organizować w klubach zajęcia na wyższym jakościowym poziomie, prowadzonych przez „stażystów” absolwentów.
- d) Krajowe rejestry klubów– to odpowiedź na brak danych o klubach, oraz niewiedza w poszczególnych regionach kraju o liczbie działających tych jednostek usług reintegracji społecznej i zawodowej.
- e) System monitorowania ustawy – to rozwiązanie, którego uzasadnienie tkwi w fakcie konieczności śledzenia efektywności rozwiązań ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz dostarczania większego zasobu informacji zarówno dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, jaki i dla bezpośrednich realizatorów usług reintegracji społecznej i zawodowej.

Reasumując, wyraźnie trzeba wskazać, że praktyka i doświadczenia podmiotów zatrudnienia socjalnego od samego początku realizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym były podstawą weryfikowania przepisów prawnych, ich modyfikowania oraz udoskonalania, a ponadto dostarczały praktycznie na bieżąco informację ministrowi ds. zabezpieczenia społecznego o skuteczności przepisów tej ustawy. Współpraca podmiotów zatrudnienia socjalnego z instytucjami administracji publicznej, głównie z urzędem ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego od samego początku realizacji zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym układała się poprawnie, stanowiąc przykład dla kształtowania legislacyjnej przestrzeni w innych obszarach polityki społecznej.

- ***Propozycje do nowej, czwartej nowelizacji przepisów o zatrudnieniu socjalnym***

Zaprezentowane nowe propozycje o charakterze legislacyjnym zostały przygotowane przez przedstawicieli środowiska podmiotów zatrudnienia socjalnego podczas spotkań sieciujących w ramach realizacji centralnego projektu systemowego POKL EFS „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”, a także planu pracy Rady Programowej Konwentu CIS/KIS i są to:

- *Nowa grupa osób, które mogłyby korzystać z ustawy o zatrudnieniu socjalnym.*

W propozycji podmiotów zatrudnienia socjalnego pojawiła się propozycja ujęcia nowej grupy osób, które dotychczas nie występowały w katalogu art. 1 ust.2 ustawy. Chodzi głównie o sytuacje, jakie występują w centrach i klubach działających na obszarach wiejskich związane z objęciem usługami reintegracji społecznej i zawodowej mieszkańców wsi.

- *Skorelowanie absolwentów KIS (także CIS) z przepisami ustawy o spółdzielniach socjalnych – postulat dopisania absolwentów CIS/KIS do grup założycielskich*

Dotychczasowa praktyka klubów integracji społecznej (centrów) dowodzi, że po wprowadzeniu w trzeciej nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym nowych pojęć: „absolwent klubu”, uzyskano jednostronny efekt w postaci tej, że osoby takie po ukończeniu programu zajęć chcąc utworzyć spółdzielnie socjalną mogą liczyć na rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie z Funduszu Pracy bez ponownej rejestracji w urzędzie pracy (w czasie uczestnictwa w zajęciach w centrum te osoby są uznawane, jako poszukujące pracy). Okazuje się w praktyce, że w klubach integracji społecznej uczestnicy objęci kontraktem socjalnym są wyrejestrowywani z ewidencji bezrobotnych (mogą być rejestrowani, jako poszukujący pracy). Po zakończeniu zajęć w klubie stają się „absolwentami”, ale nie mogą zarejestrować się, jako bezrobotni, ponieważ w ramach kontraktu socjalnego często byli także kierowani do odbycia prac społecznie użytecznych w ramach działań aktywizacji zawodowej (kontrakt zawarty na podstawie art. 108 ust 2 ustawy o pomocy społecznej, w korespondencji z art. 50 ust.2 pkt2 ustaw o promocji zatrudnienia...). Będąc zarazem „absolwentami klubu” są jednocześnie w rejestrach urzędów pracy, jako poszukujący pracy, co tym samym wyłącza ich z katalogu osób, które mogą zakładać spółdzielnie socjalne (art. 4 ust.1 ustawy o spółdzielniach socjalnych).

- *Problem organizacji staży w Klubie Integracji Społecznej – postulat zmiany rozporządzenia*

Przepisy w zakresie organizowania staży dla bezrobotnych w organizacjach pozarządowych prowadzących kluby integracji społecznej (głównie chodziło o bezrobotnych absolwentów o pewnych specjalnościach potrzebnych z uwagi na profil merytoryczny zajęć organizowanych dla uczestników) zostały zmienione tylko w ustawie zasadniczej. Niestety nie zmieniono

rozporządzenia o organizacji staży, zgodnie, z którym organizacje pozarządowe, które nie są pracodawcą, tzn., w których nie ma zatrudnionych osób w ramach stosunku pracy, a przecież takich jest większość nadal może organizować tylko jeden staż. Obowiązująca zmiana wspiera jedynie duże organizacje zatrudniające wiele osób. Postulat - zmiana stosowanego rozporządzenia.

- Problem kontraktu socjalnego w Klubie Integracji Społecznej.

Obowiązujące przepisy uzależniają funkcjonowanie prowadzonego klubu integracji społecznej od ośrodka pomocy społecznej. Realizacja wszelkich działań przez kluby musi być uzgadniania z lokalnym samorządem terytorialnym. Szczególnie ma to wielkie znaczenie w sytuacji, gdy organizacje pozarządowe prowadzące kluby nie są już skazane na uzyskiwanie środków na prowadzenie działań z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej od władz samorządowych, ale mogą pozyskiwać środki europejskie. Obowiązujące rozwiązanie jest nieraz sporym utrudnieniem, głównie dla organizacji pozarządowych prowadzących kluby integracji społecznej w małych miejscowościach lub gminach wiejskich, gdzie świadomość potrzeby podejmowania aktywnych form zapobiegania wykluczeniu społecznemu nie jest jeszcze wszędzie, nawet wśród pracowników socjalnych, wysoka. Nie ma powszechnego zrozumienia, że istnieje potrzeba zmian pracy w ośrodku pomocy społecznej, a także zmiany podejścia do pracy socjalnej i ogólnie polityki społecznej. Pracownicy służb społecznych przyzwyczajeni latami tylko do „rozdawnictwa pieniędzy” i wypełniania druków czy formularzy nie zawsze potrafią zrozumieć, że pozostawienie osób należących do grup szczególnego ryzyka samym sobie, przyczyni się do ich dalszej marginalizacji, co w efekcie może doprowadzić do społecznego wykluczenia. Funkcjonowanie KIS-u oznacza dla nich dodatkową pracę, wypełnianie ankiet, zawieranie kontraktów socjalnych, monitorowanie uczestnictwa w zajęciach KIS, nie widzą sensu i potrzeby takich działań, a wręcz nieraz zniechęcają potencjalnych Klubowiczów do uczestnictwa w zajęciach KIS – w sytuacji, gdy osoba sama chce uczestniczyć w zajęciach KIS, a klub taki ma własne środki na jej uczestnictwo, ośrodek pomocy społecznej nie może odmówić skierowania. Postulat zmierza do rozważenia wprowadzenia przepisów umożliwiających kierowanie do klubu bez konieczności zawierania kontraktu socjalnego. Postulat zmierza do honorowania ewentualnej sytuacji, kiedy KIS zawiera umowę na uczestnictwo w zajęciach, a ośrodek pomocy społecznej uznaje taką umowę na równi z kontraktem socjalnym.

Kilka innych problemów zgłaszanych do dyskusji legislacyjnej przez kluby integracji społecznej:

- a) Postulat poddania kontroli działalności KIS przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, szczególnie prowadzonych przez organizacje pozarządowe, w związku z nagminną praktyką zatrudniania w klubach pracowników socjalnych, którzy zawierają kontrakty socjalne i na ich podstawie osoby, z katalogu zagrożonych wykluczeniem społecznym uczestniczą w zajęciach. Dzisiaj, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej kontrakt socjalny może zawrzeć jedynie pracownik ośrodka pomocy społecznej.
- b) Postulat kontroli realizacji projektów z działania VII POKL „Kapitał Ludzki 2008 - 2013”, bowiem w wielu przypadkach wojewódzkie urzędy pracy dofinansowują projekty w ramach, których prywatne spółki – firmy szkoleniowe tworzą KIS-y, co niezgodne jest z przepisami ustawy o zatrudnieniu socjalnym (art. 18 ustawy).
- c) Należałoby uporządkować sytuację związaną z realizacją projektów systemowych (zasady pisania projektów), w których zaleca się ośrodkom pomocy społecznej kierować osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej do uczestnictwa w KIS w ramach Programu Aktywności Lokalnej a jest to sprzeczne z przepisami ustawy o zatrudnieniu socjalnym (art. 18 ustawy).
- d) Postulat rozważenia wprowadzenia do uczestnictwa w zajęciach KIS poprzez analogię do CIS pewnego świadczenia integracyjnego, finansowanego z Funduszu Pracy, według dwóch proponowanych wariantów:
 - 50% świadczenia integracyjnego w centrum - ale jest tu problem ile godzin musiałby uczestnik KIS w nim przebywać?,
 - lepszym rozwiązaniem jest płacenie za każdą godzinę jak przy pracach społecznie użytecznych oczywiście też z limitem nie więcej niż za 40 godzin w miesiącu.

Przedstawione postulaty i propozycje centrów i klubów integracji społecznej w tej części Informacji będą przekazane w najbliższym czasie ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego, jako materiał wyjściowy do dyskusji nad kształtem projektu IV nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym, zgodnie z dotychczasowymi zasadami udziału praktyków w kształcie obowiązujących rozwiązań prawnych.

2. Uznanie dla Klubu Integracji Społecznej – przegląd modeli i struktura usług

Praktyka okresu 2004-2010 przyczyniła się do uznania drugiego podmiotu zatrudnienia socjalnego, jakim jest klub integracji społecznej, jako bardzo istotnego elementu w systemie świadczenia usług reintegracji społecznej i zawodowej. Powody są dwa:

- mniejsza skala organizacyjna przedsięwzięcia, a tym samym kosztów jego prowadzenia,
- efektywność oddziaływania na uczestników zajęć porównywalna z wynikami uzyskiwanymi przez centra integracji społecznej.

W schematach tworzenia klubów integracji społecznej można wyróżnić dwa okresy, które zaważyły na „ścieżkach” tworzenia klubu integracji społecznej.

Pierwszy okres, to lata 2004-2007, kiedy to przepis art. 18 ustawy o zatrudnieniu socjalnym wskazywał instytucje tworzące KIS-y, do których zaliczano: gminę, ośrodek pomocy społecznej i organizację pozarządową. Na mocy początkowej treści przepisu art.18 z okresu 2004-2007 istniały 3 możliwości powołania KIS:

- a) pierwsza, oznaczała, że KIS jest samodzielną jednostką organizacyjną Gminy,
- b) druga, oznaczała powołanie KIS w strukturze już istniejącej jednostki organizacyjnej Gminy, czyli najczęściej w strukturze ośrodka pomocy społecznej,
- c) trzecia, to utworzenie KIS w strukturze organizacji pozarządowej.

W pierwszych dwóch przypadkach (gmina, OPS) i tak w praktyce musiało to być poprzedzone podjęciem uchwały rady gminy. Fakt tworzenia „samorządowych” klubów na tle treści początkowej przepisu oznaczał praktycznie tą samą „ścieżkę” proceduralną. Na koniec 2011 r. funkcjonują „samorządowe” kluby tworzone w ramach „ścieżek” z tego okresu.

Drugi okres, to lata 2008-2011, kiedy po nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym pozostawiono tylko dwa rodzaje instytucji mogących tworzyć KIS: gmina i organizacja pozarządowa, przy czym, od 2010 r. uznawalność spółdzielni socjalnych, jako organizacji pozarządowych spowodowała pojawienie się kolejnej instytucji tworzącej klub (np. Spółdzielnia Socjalna „Koziołek” z Lublina).

Praktyka dowodzi, że korzystnym rozwiązaniem dla samorządów gmin jest te, w którym wykorzystana jest istniejąca jednostka organizacyjną gminy (np. ośrodek pomocy społecznej). Procedura tworzenia odrębnej struktury organizacyjnej – KIS - jest bardziej skomplikowanym legislacyjnym procesem. W przypadku organizacji pozarządowych utworzenie KIS-u oznacza prowadzenie jednej z form, określonych w art.4 ust 1. pkt.2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Utworzenie klubu przebiega etapowo, tj. najpierw uchwała Zarządu

Organizacji o powołaniu nowej struktury organizacyjnej (lub uchwała Walnego Zebrania Członków organizacji), a następnie ewentualnie zmiana zapisu w statucie oraz zgłoszenie zmian do Krajowego Rejestru Sądowego. Następnie nastąpić powinno określenie zasad funkcjonowania i wskazanie osób odpowiedzialnych za działanie klubu.

W praktyce okresu 2004-2011 były czynione próby nad tworzeniem innych modeli organizacyjnych KIS-ów, tj. model partnerski oraz model na bazie istniejącej jednostki wsparcia i pomocy.

W przypadku „modelu partnerskiego”, procedura wymaga prowadzenia negocjacji pomiędzy kilkoma instytucjami, którymi mogą być sąsiadujące gminy, lub organizacje pozarządowe działające na obszarze jednej gminy lub kilku. Trudnością będzie zawsze pokonanie bariery przynależnościowej, wyrażanej sposobem zarządzania w zakresie przede wszystkim środków finansowych. Najlepiej, aby taki klub powstawał w jednorodnej strukturze instytucji tworzących, np.: administracja samorządowa lub organizacje pozarządowe. W tym modelu koniecznym jest ustalenie ról, obowiązków i wzajemnych zobowiązań potwierdzonych porozumieniem (umową partnerską). W takiej umowie niezbędnym jest również wskazanie „lidera partnerstwa”, jako reprezentanta przez organami administracyjnymi, np. przed powiatowymi urzędami pracy. Ten warunek jest nieodzowny zwłaszcza w przypadku przystąpienia do programów rynku pracy, inicjowanych dla uczestników zajęć w klubie.

W przypadku „istniejącej jednostki wsparcia i pomocy”, wykorzystywano inne placówki, np. Klub Pracy, Gminne Centrum Informacji, starając się wprowadzić element reintegracji społecznej i zawodowej do wcześniejszej podstawowej ich działalności. Wariant taki zależy od woli instytucji, która już dysponuje funkcjonującą strukturą, a także częściowo kadrą. Przykładem może być Klub Pracy i Integracji Społecznej w Barlinku, powstały w 2006 r. z rozszerzenia zakresu merytorycznego klubu pracy.

Podsumowując procedury tworzenia KIS-ów należy wskazać, że bez względu na podmiot założycielski klub realizujący program reintegracji społecznej i zawodowej powinien, a nawet w wielu przypadkach musi współpracować z lokalnymi instytucjami i organizacjami w zakresie swojej działalności ustawowej. Głównymi partnerami KIS w działalności na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem i marginalizacją społeczna są ośrodek pomocy społecznej (w sytuacji, gdy sam nie jest organem prowadzącym klub) oraz powiatowy urząd pracy. W tych przypadkach:

1. Ośrodek Pomocy Społecznej można by nawet nazwać partnerem ustawowym klubu, gdyż zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym warunkiem uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest realizacja kontraktu socjalnego, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Poza tym jest też oczywiście najlepszym miejscem, aby poprzez pracowników socjalnych, rekrutować uczestników KIS. Pracownicy socjalni ponadto przeprowadzają wywiady środowiskowe u osób wyrażających zainteresowanie skierowaniem do Klubu.
2. Powiatowy Urząd Pracy powinien informować osoby zarejestrowane, jako bezrobotne o możliwości realizacji przez nie programu reintegracji społeczno-zawodowej. Ponadto, urząd pracy może wspierać klub, w realizacji programów aktywnej integracji, swoją doświadczoną kadram, w szczególności doradcami zawodowymi i pośrednikami pracy. Może także informować o posiadanych ofertach pracy, a także organizować i finansować miejsca pracy tymczasowej dla uczestników klubu w formie robót publicznych, prac interwencyjnych, staży, zatrudnienia wspieranego, oraz prac społecznie użytecznych.

Bez tych dwóch podstawowych partnerów wydaje się niemożliwe prawidłowe funkcjonowanie klubu. Ponadto do współpracy z KIS warto zaprosić takich partnerów jak: Poradnia Leczenia Uzależnień, w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej osób uzależnionych od alkoholu, a także uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, następnie centrum integracji społecznej, lokalne organizacje pozarządowe, czy placówki oświatowe dla dorosłych.

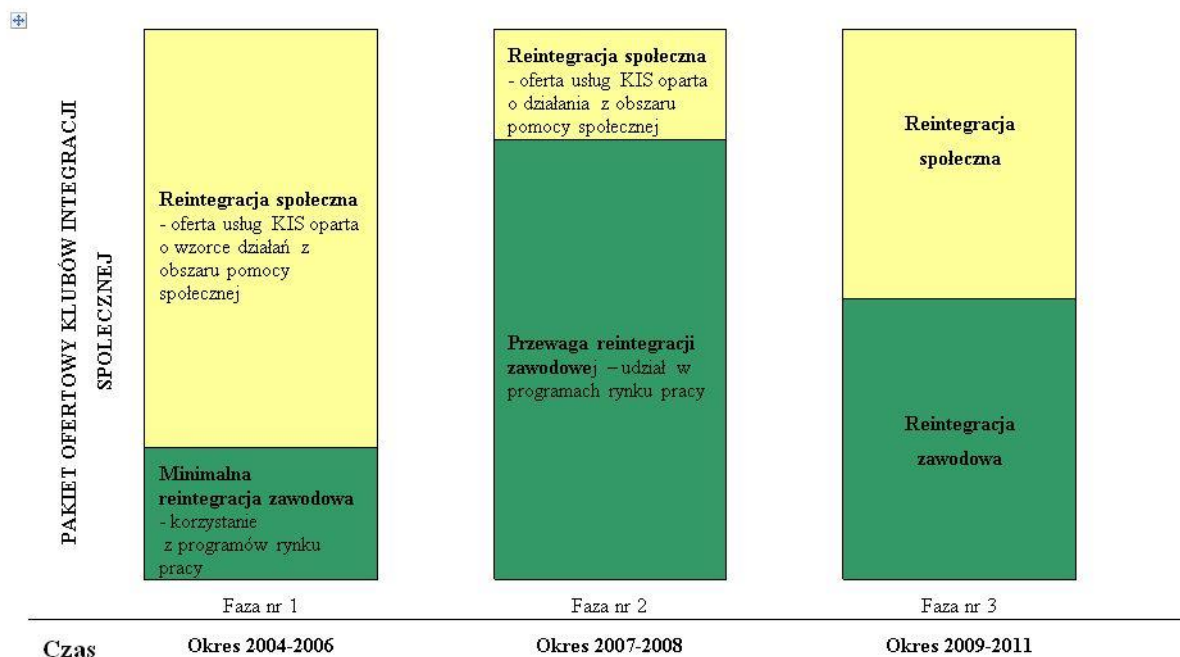
Na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, lepszym rozwiązaniem organizacyjnym jest powołanie KIS w strukturze ośrodka pomocy społecznej. Przede wszystkim jest to gwarancja na przyszłość ciągłości finansowania kosztów działalności (budżet gminy). To rozwiązanie jednak nie może być przeciwstawnym do klubu w strukturze organizacji pozarządowej w zakresie poziomu świadczenia usług. Pewnym ograniczeniem dla klubu prowadzonego przez samorząd gminy jest tylko obszar jego działania, tzn. KIS prowadzony przez OPS z danej gminy, swoją działalność też może prowadzić wyłącznie na terenie tej gminy. W przypadku KIS-u „pozarządowego” to organ prowadzący (zarząd organizacji), zgodnie z obszarem działania organizacji, określonym w statucie, wskazuje teren działania klubu. Teren ten może wykraczać poza obszar administracyjny jednej gminy, obejmować cały powiat, nawet gminy z kilku powiatów. Obie formy funkcjonowania KIS mają zalety i wady.

W okresie 2004-2011 realizowane programy zajęć z uczestnikami, obejmujące dwa podstawowe bloki tematyczne – reintegracja społeczna i reintegracja zawodowa – przechodziły

różne fazy rozwoju, które przyczyniły się do funkcjonowania w tym czasie określonego modelu struktury świadczonych usług. I tak:

1. Faza pierwsza, okres 2004-2006, charakteryzowała się przewagą w pakietach oferowanych zajęć dla osób kierowanych do CIS-ów i KIS-ów tematyką reintegracji społecznej a minimalnym udziałem reintegracji zawodowej. Związane to było z kierowaniem do jednostek organizacyjnych zatrudnienia socjalnego osób, posiadających kwalifikacje zawodowe, jakie jeszcze w tym czasie odpowiadały potrzebom rynku pracy, lecz reprezentujących zaawansowane stopnie rozwoju dysfunkcji społecznych (np. alkoholizm, brak motywacji, niska samoocena). W głównej mierze chodziło o doprowadzenie do zmian postaw społecznych uczestników, których wynikiem miało być uzyskiwanie „dobrej” opinii u pracodawców, a także wyeliminowanie sytuacji „wstydu za osobę” instytucji kierującej do ewentualnego zatrudnienia u konkretnego lokalnego przedsiębiorcy.
2. Faza druga, okres 2007-2008, to przewagą tematyki „reintegracji zawodowej” w programach zajęć, przygotowywaniem uczestników do programów rynku pracy organizowanych przez gminy (roboty publiczne, prace społecznie użyteczne), co było spowodowane lepszą koniunkturą gospodarczą w niektórych branżach (np. budownictwo). Na zmianę struktury bloków tematycznych w oferowanych usługach CIS-ów i KIS-ów miała również wpływ ustawa o spółdzielczości socjalnej, której rozwiązania pozwalały kontynuować działania prozatrudnieniowe wobec osób kończących pozytywnie uczestnictwo w centrach i klubach.
3. Faza trzecia, okres 2009-2011, charakteryzował się równowagą strukturalną pomiędzy blokami tematycznymi świadczonych usług, co wynikało głównie z wpływu lokalnej diagnozy potrzeb w powiązaniu z oceną możliwości rynku pracy a ponadto z pojawieniem się w skierowaniach do CIS-ów i KIS-ów najtrudniejszych grup „ryzyka”. W tym czasie ogromny wpływ na strukturę zajęć miały również inicjatywy EFS, jakie były uruchamiane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz przez urzędy pracy. Według niektórych opinii powstało nawet zjawisko konkurencji o beneficjentów pomiędzy instytucjami realizującymi różne projekty wsparcia i pomocy dla osób z grup ryzyka. To z kolei powodowało, że CIS-y i KIS-y musiały prowadzić swoje usługi wobec najtrudniejszych grup, wymagających najpierw reintegracji społecznej. Dlatego też, w stosunku do okresu 2007-2008 nastąpiło zmniejszenie udziału bloku „reintegracji zawodowej” a tym samym w układzie struktury świadczonych usług ich wyrównanie.

Wykres 1. Struktura usług podmiotów zatrudnienia socjalnego w latach 2004-2011.



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu wyników wewnętrznych monitoringów podmiotów zatrudnienia socjalnego w latach 2004 -2011.

3. Kluby Integracji Społecznej w krajowej i lokalnych reprezentacjach środowiska zatrudnienia socjalnego.

Przepisy ustawy o zatrudnieniu socjalnym nie przewidują na chwilę obecną żadnej formy tworzenia reprezentacji środowiska podmiotów zatrudnienia socjalnego. Realizowane jednak w okresie 2004-2011 zadania tej ustawy, szczególnie w kontekście wypracowanej metody wprowadzania zmian, korekt i nowych udoskonalających rozwiązań w zakresie świadczenia usług reintegracji społecznej i zawodowej, opartej o współudział praktyków w procesach legislacyjnych, stały się przyczynkiem do inicjatywy konsolidacji środowiska tych podmiotów.

Konsolidacja podmiotów zatrudnienia socjalnego, szczególnie przybierająca formy reprezentacji wobec przedstawicieli władz publicznych oraz innych instytucji (III sektor) idzie w kierunku powstawania:

- a) ogólnokrajowych platform współpracy (lub w przyszłości związków), będących reprezentantem całego środowiska centrów i klubów integracji społecznej,
- b) lokalnych związków współpracy i działania, będących partnerem przede wszystkim wobec samorządów gmin, powiatów i województw.

Krajowy Konwent Centrów i Klubów Integracji Społecznej.

Kluby i centra integracji społecznej działające na rynku usług reintegracji społecznej i zawodowej i mające najdłuższy „staż” dążyły do stworzenia silnej platformy współpracy o zasięgu ogólnokrajowym, która zapewniałaby sprawny przepływ informacji o metodach działania tych jednostek a także wypracowywała wspólne propozycje zmian legislacyjnych oraz politykę wobec wytycznych związanych z nowym okresem programowania EFS, w którym nacisk będzie położony na rozwój ekonomii społecznej. W dniu 14 października 2011 r. w Białobrzegach k/Legionowa/Warszawa doszło do podpisania przez 42 podmioty zatrudnienia socjalnego deklaracji przystąpienia do Konwentu Centrów i Klubów Integracji Społecznej (skrót: Konwent CIS/KIS), będącego ogólnokrajowym forum. Jednym z nadrzędnych celów przyjętych przez Konwent CIS/KIS jest utrzymywanie ścisłej współpracy z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, urzędami pracy oraz organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Konwent CIS/KIS przyjmując dokumenty programowe – Deklaracja Powołania Konwentu, Regulamin Konwentu – stwierdził, że jest to gremium przedstawicieli centrów i klubów integracji społecznej, działających na obszarze Polski, którzy przystąpili do niego w sposób całkowicie dobrowolny z ideą reprezentowania instytucji usług reintegracji społecznej i zawodowej wobec administracji rządowej i samorządowej, a także ideą partnerskiego współdziałania ze wszystkimi innymi instytucjami, działającymi na rzecz środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym.



Foto 1. Podpisanie deklaracji powołania Konwentu CIS/KIS w dniu 14 października 2011 r.

Założycielami Konwentu CIS/KIS zostało 19 podmiotów, reprezentujących centra integracji społecznej oraz 23 jednostki organizacyjne, reprezentujące kluby integracji społecznej. Na dzień 31 maja 2012 r. grono członków Konwentu CIS/KIS powiększyło się do liczby 78 podmiotów zatrudnienia socjalnego, z tego: 39 centrów integracji społecznej i 39 klubów integracji społecznej. Konwent CIS/KIS wybrał Radę Programową, przyjmując zasadę demokratycznej równości podmiotów zatrudnienia socjalnego, czyli po dwóch reprezentantów ze środowiska centrów integracji społecznej i ze środowiska klubów integracji społecznej. Zgodnie z wolą członków założycieli Konwentu, a także z przyjętą regulaminową zasadą w skład Rady Programowej wchodzi osoba wskazana przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej. Funkcje Sekretariatu Konwentu CIS/KIS powierzono Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie a zadania dla tej rady, określone w Regulaminie Konwentu obejmują m.in. następujący zakres zadań: przygotowanie propozycji merytorycznego planu pracy na kolejny rok funkcjonowania Konwentu, podejmowanie decyzji o przystąpieniu do Konwentu nowych członków, którzy zgłoszą chęć przystąpienia, reprezentowanie członków Konwentu w spotkaniach z przedstawicielami instytucji administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorcami oraz parlamentarzystami, a także przedstawianie stanowisk Konwentu na forum publicznym oraz przygotowywanie i wydawanie komunikatów i informacji o pracach Konwentu.

Pierwszy skład Rady Programowej Konwentu tworzą: (1) Przewodnicząca Rady – Pani Małgorzata Kowalska, CIS CISTOR w Toruniu, (2) Zastępca Przewodniczącej – Pan Paweł Wiśniewski, KIS Stowarzyszenia „Humanus” z Janowa Lubelskiego, oraz członkowie: Pani Krystyna Szymańska, Klub Integracji Społecznej MOPS Włocławek, Pani Katarzyna Sokołowska, Centrum Integracji Społecznej Chełm, a także Pan Andrzej Trzeciecki, Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie.

Lubelskie Partnerstwo Klubów Integracji Społecznej.

Idea partnerstw lokalnych, tworzenia wspólnych organizacji dla jednoczenia środowiska podmiotów zatrudnienia socjalnego wdrażana jest z powodzeniem w niektórych regionach Polski. Te inicjatywy mają charakter lokalny i służą przede wszystkim współpracy z samorządem gmin i powiatów. Przykładem jest lokalna inicjatywa powołania partnerstwa klubów integracji społecznej na terenie województwa lubelskiego. W dniu 23 listopada 2011 r. w województwie lubelskim doszło do podpisania porozumienia, którego sygnatariuszami były następujące instytucje prowadzące kluby integracji społecznej: Janowskie Stowarzyszenie Niesienia Pomocy „Humanus” w Janowie Lubelskim, Stowarzyszeniem Wspierania Aktywności Społecznej „Stella” w Gminie Dubienka (powiat chełmski) oraz Stowarzyszenie „NOWA SZANSA” w Zamościu. Przedmiotem zawartego porozumienia jest zawiązanie Partnerstwa na rzecz Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, na terenie gmin województwa lubelskiego, szczególnie gmin wiejskich. Powyższe przedsięwzięcie stanowi wprowadzenie do utworzenia na terenie województwa lubelskiego regionalnej platformy współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego pod nazwą Konwent Centrów i Klubów Integracji Społecznej Lubelszczyzny. Lista sygnatariuszy regionalnej platformy współpracy podmiotów zatrudnienia socjalnego sukcesywnie powiększa się o nowych członków – w kwietniu 2012 r. dołączył Klub Integracji Społecznej MOPS w Puławach.



Foto 2. Moment podpisania deklaracji powołującej Lubelskie Partnerstwo Klubów Integracji Społecznej – 23 listopada 2011 r..

Kilka zdań podsumowania.

Okres 2004-2012, a więc od momentu jej uchwalenia do momentu przygotowania kolejnych propozycji zmian jest wypełniony aktywnym udziałem klubów integracji społecznej w zmianie koncepcji stosowania metod oddziaływania na grupy zagrożone wykluczeniem społecznym. Dzisiaj można mówić o sieci klubów integracji społecznej, liczącej około 300 jednostek organizacyjnych.

Mimo wielu kłopotów w prowadzeniu klubów integracji społecznej, najczęściej w obszarze zagadnień finansowych niewyobrażalne jest funkcjonowanie ustawy o zatrudnieniu socjalnym bez praktyków z klubów integracji społecznej. Dlatego też, w dążeniu tych najbardziej doświadczonych, najdłużej działających na rynku reintegracji społecznej i zawodowej jest dopracowanie się nie tylko systemu rejestracji ich w wykazach wojewodów a także stworzenie systemu certyfikacji usług, co powinno pozwolić wyeliminować przypadkowość w ich tworzeniu a także może w niedalekiej przyszłości dopracować się stałego systemu finansowania ich działalności, szczególnie w kontekście potwierdzenia ich umiejętności i przygotowania kadr do świadczenia usług.

Paweł Wiśniewski