

Ewa Flaszynska

Akademia Pedagogiki Specjalnej
im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie¹

***Współpraca lokalnych publicznych podmiotów
polityki społecznej szansą skutecznego działania
na rzecz osób wykluczonych społecznie
— raport z badań w Warszawie***

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie wniosków z badań przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2015 r. w Warszawie, w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany. Celem badań, obok pokazania już istniejących interakcji pomiędzy tymi dwoma instytucjami, była identyfikacja barier we współpracy oraz warunków udanej współpracy, identyfikacja przesłanek skutecznego wsparcia wspólnych klientów, uzyskanie szerokiej wiedzy na temat wspólnych metod działania oraz optymalizacji systemu aktywizacji wspólnych klientów obu tych instytucji. W badaniu zostały wykorzystane zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe (triangulacja) celem zapewnienia rzetelności uzyskanych danych, zebrania jak najpełniejszego materiału badawczego oraz sformułowania poprawnych logicznie i metodologicznie wniosków: analiza dokumentów, badania kwestionariuszowe, indywidualny wywiad pogłębiony.

Słowa kluczowe: współpraca, ośrodek pomocy społecznej, powiatowy urząd pracy, bezrobocie, wspólny klient, wykluczenie społeczne

¹ Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, ul. Szczęśliwicka 40, 02-353 Warszawa; adres internetowy autorki: eflaszynska@wp.pl

Wprowadzenie

Potrzeba ścisłej współpracy podmiotów działających w szeroko rozumianym obszarze polityki społecznej w coraz większym stopniu dociera do świadomości kreatorów polityki w tym zakresie. Wykluczenie społeczne ma przeróżne przyczyny (np. brak zatrudnienia, bieda, brak dostępu do edukacji, zły stan zdrowia) i wywołuje wielorakie skutki. Głoszonej do niedawna tezie, że to ubóstwo jest przyczyną wykluczenia, przeciwstawia się dominujące aktualnie przekonanie, że jest ono częściej skutkiem wykluczenia z powodu dyskryminacji na rynku pracy, niepełnosprawności, wykształcenia czy miejsca zamieszkania (Czapiński, Panek 2013, s. 342). Szczególnie trudna jest jednak sytuacja tych, którzy charakteryzują się cechami utrudniającymi wydobycie się z kręgu ubóstwa. Zła sytuacja materialna połączona z innymi niekorzystnymi czynnikami staje się poważną barierą w odpowiednim funkcjonowaniu osoby czy rodziny.

Współdziałanie lokalnych instytucji jest przedmiotem coraz większego zainteresowania, zarówno ze strony przedstawicieli rządu i podmiotów samorządowych, jak i badaczy społecznych. Realizując poszczególne polityki, lokalne instytucje publiczne muszą ze sobą współpracować, aby osiągać coraz większą skuteczność. Uregulowania prawne dotyczące współpracy lokalnych podmiotów polityki społecznej były już opisywane w literaturze przedmiotu, w konsekwencji zmian w przepisach (np. MPiPS 2009; MPiPS 2014; CRZL 2014; Flaszyńska 2015, s. 180; *Polityka Społeczna* 2015), czy też m.in. w przypadku realizacji badań współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (np. Zub 2011; CRIS 2011; ROPS Białystok 2014; ROPS Katowice 2014; WUP Opole 2014; MPiPS 2014). Problem współpracy tych podmiotów wpisuje się w założenia aktywnej polityki społecznej i nawiązuje do zmiany paradygmatu w europejskiej i światowej polityce społecznej, czyli przeobrażania się polityki *welfare state* w kierunku działań aktywizacyjnych (por. Kaźmierczak, Rymśa 2003; Szarfenberg 2008).

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz ubóstwu powinno stanowić zasadniczy cel polityki włączenia społecznego. Na pozór oczywista prawda o konieczności ścisłej współpracy lokalnych podmiotów polityki społecznej z trudem od lat przebija się do codziennej praktyki. Podmioty te od swojego powstania na początku lat 90. są na pewno trwałym i ważnym elementem systemu administracji terytorialnej wykonującym ustawowe zadania.

Przez podmioty polityki społecznej działające na poziomie lokalnym w zakresie, o którym będzie mowa w niniejszym artykule, rozumiem powiatowe urzędy pracy (PUP), funkcjonujące w obecnym kształcie od 2000 r. i działające na szczeblu powiatu, oraz działające na szczeblu gminy ośrodki pomocy społecznej (OPS). Są to jednostki — odpowiednio — samorządu powiatowego i samorządu gminnego. Nie ma między nimi zależności hierarchicznej. Zasadą jest, że zadania tych podmiotów nie kolidują ze sobą, lecz wzajemnie się uzupełniają. Wspólny jest bowiem klient. Ciekawym faktem jest, że już w 1992 r. pojawiły się przepisy (Rozporządzenie MPiPS 1992) wskazujące na współdziałanie ówczesnych rejonowych urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej w celu zapewnienia bezrobotnym i ich rodzinom niezbędnego zabezpieczenia socjalnego.

Powiatowe urzędy pracy wchodziły w skład publicznych służb zatrudnienia i są zaliczane do instytucji rynku pracy. Ich zadania regulują obecnie przepisy ustawy z 20 kwietnia

2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa w wielu miejscach mówi o współpracy powiatowych urzędów pracy z innymi instytucjami oraz partnerami społecznymi. Partnerstwo jako sposób rozwiązywania problemów stało się instytucją rynku pracy. Podobnie jest w przypadku ośrodków pomocy społecznej, zaliczanych do instytucji pomocy społecznej. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r., która określa zadania OPS, współpraca z PUP należy do zadań własnych gminy.

Wprowadzane ustawami narzędzia i instrumenty aktywnej integracji nie przystają do praktyki, a więc ich faktyczne stosowanie pozostawia wiele do życzenia. Celem mojego artykułu jest pokazanie interakcji pomiędzy dwoma wskazanymi wyżej podmiotami, warunkującej skuteczność podejmowanych przez nie działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem bądź już wykluczonych społecznie. Abstrahując od założeń teoretycznych, jako wieloletni praktyk wiem, że poziom tej współpracy wyznaczają i mają na nią ogromny wpływ sprawy kadrowo-organizacyjne. Pracując od ponad 11 lat w instytucjach samorządowych (urzędzie pracy i ośrodku pomocy społecznej), zyskałam pewność, że głównym problemem powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej jest ich niedofinansowanie, które powoduje braki kadrowe oraz złe warunki lokalowe, a to wpływa nie tylko na jakość obsługi klientów, ale i na współpracę międzyinstytucjonalną.

Niezależnie jednak od tego, jak współpraca ta wygląda w praktyce, pracownicy tych instytucji deklarują się jako jej zwolennicy. Wszelkie badania potwierdzają, że doskonale zdają sobie oni sprawę z potrzeby, a nawet konieczności współpracy. Moje badania też to potwierdziły.

Artykuł opieram na przeprowadzonych w 2015 r. badaniach w wymiarze lokalnym. Przyjęłam założenie, że rozpoznanie barier oraz wskazanie możliwych płaszczyzn i form współpracy między ośrodkiem pomocy społecznej a powiatowym urzędem pracy ma duże znaczenie (w przypadku przeprowadzanych przeze mnie badań jest to znaczenie o zasięgu lokalnym) dla rozwiązywania dwóch podstawowych i ściśle ze sobą powiązanych problemów społecznych, jakimi są bezrobocie (szczególnie długotrwałe) oraz ubóstwo i wykluczenie społeczne. Założenie to oparłam na własnych, ponad 11-letnich, doświadczeniach zawodowych, na bezpośredniej pracy w ośrodku pomocy społecznej z osobami długotrwałe bezrobotnymi oraz na analizie dostępnych danych statystycznych, zarówno krajowych, jak i lokalnych. Statystyki pomocy społecznej wskazują, że w 2014 r. ponad 400 tys. osób pobierało zasiłki okresowe z tytułu bezrobocia, natomiast w związku z bezrobociem ogółem przyznano pomoc społeczną ponad 630 tys. rodzin (MPiPS 2014). Dane te wskazują, że blisko 40% osób bezrobotnych w Polsce korzysta ze wsparcia zarówno urzędów pracy, jak i ośrodków pomocy społecznej. W Warszawie, o której piszę w artykule, w 2015 r. na 11 726 osób, które były uznane za najbardziej oddalone od rynku pracy (i miały — zgodnie z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy — przyznany profil III pomocy), tylko 198 osób zostało wspólnymi działaniami urzędu pracy i ośrodków pomocy społecznej objętych tzw. Programem Aktywizacja i Integracja (UP Warszawa 2015). Uważam, że należy zrobić wszystko dla poprawy sytuacji w tej dziedzinie, ponieważ ścisła współpraca służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia wpływa na procesy socjalizacji i aktywizacji zawodowej, a znacznej liczbie wspólnych klientów pomaga wyjść z obszaru wykluczenia społecznego.

Odzwierciedleniem takiego założenia są również badania i analizy dotyczące problemów pomocy i integracji społecznej w regionach, prowadzone przez regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wykonywane na zlecenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Badania prowadzone na poziomie województw oraz na poziomie lokalnym dostarczają informacji na temat specyfiki lokalnej współpracy ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy, badania krajowe pozwalają natomiast formułować ogólniejsze wnioski na temat współpracy międzyinstytucjonalnej w zakresie pomocy osobom korzystającym z obu instytucji. Nie zamierzam przytaczać tutaj wyników badań na ich szeroką skalę, ale skupiając swoje zainteresowanie na przykładzie warszawskim, chcę pokazać, że nawet w tym najbogatszym mieście w Polsce efektywna współpraca międzyinstytucjonalna nie jest doskonała. Ostatnie duże badanie o zasięgu ogólnopolskim zostało przeprowadzone w 2014 r. (CRZL 2014a). Projekt pod nazwą „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie” wykazał, że najczęstszą przeszkodą we współpracy jest fakt, że instytucje te podlegają różnym szczeblom samorządu, każda z nich ma swoje zadania i nie dostrzega się potrzeby odejścia od tego podziału. Przeszkodą jest także postrzeganie współpracy przez pryzmat nakładania na instytucję i jej pracowników dodatkowych obowiązków wynikających z rozwoju tejże współpracy. Przedstawiciele obu instytucji jako inne powody ograniczania współpracy wskazywali też deficyt informacji na temat współpracy, zbyt duże obciążenia pracą, ograniczenia finansowe czy też brak wiedzy o specyfice pracy drugiej instytucji. W badaniach wskazano także, że coraz więcej zarejestrowanych bezrobotnych nie spełnia kluczowego warunku zawartego w definicji bezrobotnego — nie są to osoby zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Brak współpracy między PUP i OPS w zakresie wsparcia klienta może prowadzić do dublowania pomocy, a co za tym idzie — do dublowania się wydatków publicznych na aktywizację wspólnych klientów.

W Warszawie nie były dotychczas przeprowadzone odrębne badania dotyczące współpracy ośrodków pomocy społecznej i urzędu pracy. Instytucje stołeczne brały jednak czynny udział w badaniach prowadzonych na poziomie krajowym. Zaproszona do współpracy w roli respondenta w jednym z nich, zdałam sobie sprawę, że warto przyjrzeć się, jak to wygląda na lokalnym rynku warszawskim.

Przeprowadzone przeze mnie badania, które opisuję w niniejszym artykule, zostały sfinansowane przez Akademię Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej ze środków dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego i dotacji celowej na działalność polegającą na prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych oraz zadań z nimi związanych, służących rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktorskich finansowanych w wewnętrznym trybie konkursowym (tzw. grant wewnętrzny).

Warunki formalnoprawne współpracy — zmiany w 2014 roku

Współpraca urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej do 2014 r. miała często charakter wyłącznie fakultatywny i ograniczała się do kierowania bezrobotnego przez urząd pracy, na wniosek ośrodka pomocy społecznej, do uczestnictwa w: kontrakcie socjalnym,

indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, a także do wybiórczego informowania o wzajemnie planowanych działaniach (w tym realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego) (MPiPS 2009, s. 2). Praktyka pokazała, że współpraca między tymi instytucjami była okazjonalna, dochodziło do powielania pewnych działań (np. ośrodki pomocy społecznej organizowały kursy zawodowe, co należy do obowiązków urzędów pracy), brakowało wspólnych, komplementarnych form pomocy udzielanej przez obie instytucje tej samej osobie.

Istotny, choć niewystarczający, krok do przodu stanowiła w tym zakresie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2014 r. Wychodząc od deklaracyjnych wskazań, poprzez szczegółowe zapisy prawne, uczyniono ustawowym wymogiem współpracę na kilku płaszczyznach. Dotyczy to w szczególności wymiany zasobów informacyjnych o wspólnych klientach (art. 33 ust. 6 i nast.), realizacji wspólnego Programu Aktywizacja i Integracja (art. 62a) oraz delegowania do obsługi przez podmioty zewnętrzne wspólnych, szczególnie trudnych klientów (art. 66d). Bardzo ważne było również wprowadzenie procesu profilowania pomocy w zależności od rzeczywistej sytuacji klienta urzędu pracy (art. 33 ust. 2b i 2c). Ustawa wprowadziła trzy profile: profil pomocy I, przewidziany dla osób aktywnych, profil pomocy II, przewidziany dla osób, które ze względu na posiadane deficyty wymagają wsparcia, i profil pomocy III, dla osób znacznie oddalonych od rynku pracy. Osoby, którym przypisano profil III, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej, w szczególności realizujące kontrakt socjalny, mogą być kierowane do udziału w Programie Aktywizacja i Integracja. Osoby znacznie oddalone od rynku pracy to najczęściej, ze względu na zagrożenie wykluczeniem społecznym, wspólni klienci urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej. Wprowadzając profilowanie, ustawodawca wyraźnie określił, które z form aktywizacji można stosować wobec zaszeregowanych do I i II profilu, pozostawiając niewiele możliwości dla osób, którym przypisano profil III. Wobec takiego stanu rzeczy osoby z profilem III pozostawione są często same sobie, choć są to klienci wymagający największej pomocy i wsparcia oraz — z punktu widzenia wydawanych środków publicznych — najdrożsi, bo korzystający także w znacznej liczbie z transferów socjalnych. Brak odpowiedzi na pytanie, co robić z najtrudniejszymi klientami, oraz wstrzymana nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, która miała uzupełnić przepisy o współpracy zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to istotne przeszkody na drodze do integracji ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy.

Oczywiście, jakość współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej nie wyczerpuje zagadnienia przyczyn i skutków wykluczenia społecznego. Ścisła współpraca tych instytucji pozwala jednak realizować wobec wspólnych klientów programy stopniowego przechodzenia z bierności (polegającej na uzależnieniu od różnych świadczeń materialnych) do coraz większej samodzielności ekonomicznej. Pracownik socjalny w ośrodku i indywidualny doradca klienta z urzędu pracy, ściśle ze sobą współpracujący, zdają się dziś być gwarancją skutecznego działania na rzecz ograniczania zagrożeń marginalizacją społeczną. Należy jednak postawić pytanie, czy owi specjaliści uświadamiają sobie potrzebę tej współpracy i czy w instytucjach, które reprezentują, istnieją warunki do jej prowadzenia.

Obszar i przedmiot badań własnych

Zainteresowania naukowe i tematyka, którą się zajmuję, dotyczą styku dwóch obszarów polityki społecznej: rynku pracy i pomocy społecznej. Moja praca zawodowa pozwala — zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej — zajmować się problemami osób długotrwale bezrobotnych i wykluczonych. Na miejsce badań wybrałam Warszawę, nie tylko dlatego, że pracuję w stolicy, ale także dlatego, że stołeczny samorząd jest jednym z najbogatszych w Polsce, a dostępność środków finansowych w mieście mogłaby uczynić współpracę badanych przeze mnie instytucji wręcz modelową w skali kraju.

Przeprowadzone przeze mnie badania dotyczyły poziomu współpracy dwóch stołecznych instytucji: Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany i Urzędu Pracy m.st. Warszawy. Struktura instytucjonalna polityki społecznej w Warszawie jest konsekwencją ustroju miasta (ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy). Warszawa stanowi jedną gminę na prawach powiatu. Administracyjnie jest podzielona na 18 dzielnic, posiadających ograniczone kompetencje samorządowe. W skład systemu polityki społecznej w mieście wchodzi m.in. Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, spełniające zadania ustawowo przypisane do zadań powiatowych, oraz 18 ośrodków pomocy społecznej w 18 dzielnicach, realizujących zadania gminne. Zadania powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków realizuje jeden podmiot, obejmujący swym zasięgiem całe miasto — Urząd Pracy m.st. Warszawy.

Nie ulega wątpliwości, że Warszawa wyróżnia się na tle kraju. Z jednej strony stołeczny rynek pracy pozostaje od lat największym rynkiem gospodarczym i największym rynkiem pracy zarówno w województwie mazowieckim, jak i w Polsce, a z drugiej — jednym z głównych powodów korzystania przez mieszkańców stolicy z pomocy społecznej jest brak odpowiedniej pracy lub brak możliwości jej wykonywania (np. ze względu na brak kwalifikacji, ograniczenia zdrowotne czy „uzależnienie” od świadczeń). Mimo zauważalnego spadku rejestrowanego bezrobocia, w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy na koniec czerwca 2015 r. pozostawało w rejestrach ponad 46 tys. bezrobotnych, z których ponad połowa, bo 24 tys., to osoby długotrwale bezrobotne (czyli zarejestrowane dłużej niż 12 miesięcy). Stanowiły one 53,8% wszystkich bezrobotnych. Osoby bez kwalifikacji zawodowych stanowiły 30,4% ogółu zarejestrowanych. Klienci bez doświadczenia zawodowego to 16,9% ogółu zarejestrowanych (UP Warszawa 2015). Chociaż stopa bezrobocia w stolicy należy do najniższych w kraju (poniżej 4%), to w liczbach bezwzględnych, jakie przytoczyłam powyżej, daje to najliczniejszą grupę osób podlegających jednemu Urzędowi Pracy. Na marginesie warto odnotować, że warszawskie bezrobocie jest bezrobociem ludzi starszych — 36% stanowią osoby po 50. roku życia.

Z danych Urzędu m.st. Warszawy wynika (2014), że z pomocy społecznej (bez świadczeń rodzinnych) korzysta rocznie w Warszawie ponad 30 tys. rodzin (ponad 55 tys. osób w rodzinach). Spośród wszystkich 18 dzielnic, właśnie na Bielanych bezrobocie jest najczęstszą przyczyną udzielania świadczeń pomocy społecznej. Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany w ciągu roku udziela wsparcia w formie świadczeń pomocy społecznej (w tym w formie pracy socjalnej) ponad 7600 osobom (na koniec czerwca 2015 r. było

to 3567 osób). Z tytułu bezrobocia w I półroczu 2015 r. korzystało z pomocy społecznej tysiąc osób.

Białański OPS był też jednym z pierwszych w Warszawie, który wraz z Urzędem Pracy przystąpił do pilotażu Programu Aktywizacja i Integracja w 2014 r., zaraz po wejściu tych przepisów w życie. Celem tego Programu jest aktywizacja społeczna i zawodowa wspólnych klientów obu instytucji, osób długotrwale bezrobotnych, których powrót na rynek pracy jest szczególnie trudny. Dokonana przez pracowników obu instytucji analiza sukcesów i porażek realizowanego Programu Aktywizacja i Integracja oraz zdobyta w tym zakresie wiedza stanowią uzupełnienie prowadzonych przeze mnie badań.

Badania zostały przeprowadzone w lipcu i w sierpniu 2015 r. w dwóch siedzibach Urzędu Pracy m.st. Warszawy — przy ul. Grochowskiej i przy ul. Ciołka, oraz w Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, mieszczącym się przy ul. Przybylszewskiego.

Cel badań i problemy badawcze

Celem badań, obok pokazania już istniejących interakcji pomiędzy ośrodkiem pomocy społecznej i urzędem pracy, była identyfikacja barier we współpracy tych dwóch instytucji oraz określenie warunków udanej współpracy, ustalenie przesłanek skutecznego wsparcia ich wspólnych klientów, uzyskanie wiedzy o wspólnych metodach działania oraz optymalizacji systemu aktywizacji wspólnych klientów. Integralnym elementem badania interakcji tych instytucji była także analiza dotychczasowej ich współpracy oraz rozpoznanie stanu wiedzy pracowników o tejże współpracy. I znowu muszę dodać, że jako praktyk, obok wiedzy teoretycznej, chciałam uzyskać praktyczne wnioski przydatne w realizacji warszawskiej polityki społecznej.

Badanie pozwoliło na uzyskanie odpowiedzi m.in. na następujące pytania badawcze:

1. W jakim zakresie i w jakich obszarach, przy obecnym stanie prawnym, możliwa jest współpraca ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy?
2. Czy obecnie przyjęte rozwiązania prawne, systemowe, organizacyjne sprzyjają podejmowaniu współpracy pomiędzy tymi instytucjami w celu lepszego dopasowania ich oferty do specyfiki klientów?
3. Czy współpraca ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy jest skuteczna w aktywizowaniu osób społecznie wykluczonych?
4. Jakie są główne bariery i problemy hamujące dotychczas rozwój tego typu współpracy oraz jakie czynniki jej sprzyjające daje się zaobserwować? W jaki sposób można ją usprawnić?
5. Czy można zidentyfikować działania i rozwiązania w ramach partnerstwa obu instytucji, które odznaczają się wysoką skutecznością?
6. Na czym powinno polegać systemowe wzmacnianie współpracy (przede wszystkim na poziomie lokalnym) pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i urzędami pracy?

Zastosowane metody badawcze

Badanie składało się z trzech etapów: analizy danych zastanych (*desk research*), właściwego badania ilościowego oraz badania jakościowego. Triangulacja metodologiczna polegała w tym wypadku na wykorzystaniu kilku metod, co pozwoliło na bardziej całościowy ogląd opisywanego problemu. W przypadku opisywanych badań triangulacja przybrała formę poszczególnych etapów badawczych: po dokonaniu analizy dostępnych danych skonstruowane zostały narzędzia ilościowe, a następnie przeprowadzono badania. Na podstawie wyników badań ilościowych przygotowano narzędzie do badań jakościowych i dopiero wtedy zostały przeprowadzone wywiady pogłębione. Zamierzeniem moim było zapewnienie rzetelności uzyskanych danych, zebranie jak najpełniejszego materiału badawczego oraz sformułowanie poprawnych logicznie i metodologicznie wniosków.

Zgromadzone dane ilościowe zostały poddane analizie statystycznej, zaś dane jakościowe analizie interpretatywnej. Dane ilościowe i jakościowe zostały potraktowane jako komplementarne, wzajemnie się weryfikujące i uzupełniające.

W toku *desk research* analizie zostały poddane m.in. przepisy obowiązujących ustaw regulujących działanie badanych podmiotów, rozwiązania prawne, treści porozumień o współpracy, regulaminy organizacyjne badanych podmiotów, dostępne raporty z badań i publikacji dotyczące współpracy instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy². Po dokonaniu analizy dokumentów został przygotowany kwestionariusz ankiety, odrębny dla pracowników ośrodka pomocy społecznej i dla pracowników urzędu pracy. Przyjęto, że badaniem kwestionariuszowym z osobistym udziałem ankietera ma być objętych minimum 50 pracowników każdej z instytucji. Głównym zadaniem była identyfikacja istniejących praktyk współpracy i barier, z uwzględnieniem typów instytucji. Kolejnym etapem było przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych (*individual in-depth interview* — IDI) z 10 pracownikami, po pięciu z każdej instytucji. Wywiady zostały przeprowadzone w siedzibach wybranych instytucji. Przeprowadzono wywiady z kadrą kierowniczą (w tym z jednym zastępcą dyrektora) obu instytucji oraz pracownikami odpowiedzialnymi za nadzorowanie współpracy międzyinstytucjonalnej, wskazanymi przez kierowników. Badanie metodą IDI nie objęło głównych dyrektorów tych instytucji. Wywiady indywidualne były źródłem istotnych informacji i opinii, a także pozwoliły na poznanie opinii pracowników badanych instytucji kluczowych z punktu widzenia ich współpracy. Uczestnicy badania zostali każdorazowo poinformowani o jego celach.

² Wnioski z przeprowadzonej analizy zostały przeze mnie przedstawione m.in. na konferencji zatytułowanej „Różne oblicza biedy: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność” zorganizowanej 7 maja 2015 r. w Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej.

Charakterystyka respondentów

Badania zostały przeprowadzone wśród pracowników kluczowych, odpowiedzialnych za pracę z klientami. Założono następujący nielosowy dobór próby do badania ankietowego:

- a) wiek — osoby w wieku produkcyjnym, tj. mężczyźni w wieku 18–64 lat, kobiety — 18–59 lat;
- b) płeć — kobiety i mężczyźni;
- c) liczba uczestników: 100 osób — po 50 pracowników ośrodka pomocy społecznej i urzędu pracy.

W wywiadach pogłębionych wzięło udział 10 wybranych celowo osób uznanych przeze mnie za ekspertów w zakresie pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym.

Badanie ankietowe zrealizowano na nieco większej próbie, niż zakładano. W Urzędzie Pracy m.st. Warszawy ankietę wypełniły 54 osoby (51 kobiet, 3 mężczyźni). Były to przede wszystkim osoby o długim stażu pracy, powyżej 10 lat (41%) i od 7 do 9 lat (18%). Osoby ze stażem pracy od 1 do 3 lat stanowiły 17% badanych, od 4 do 6 lat — 13%, a poniżej 1 roku — 11%. Były to osoby pracujące głównie na stanowisku pośrednika pracy — doradcy klienta i doradcy zawodowego. W Ośrodku Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany ankietę wypełniło 51 osób (46 kobiet, 5 mężczyźni). 69% z nich pracowało w OPS powyżej 10 lat, a 14% — od 7 do 9 lat. Pozostałe osoby wykazały niższy staż pracy. Byli to przede wszystkim pracownicy socjalni, specjaliści pracy socjalnej i asystenci rodzin.

W wywiadach pogłębionych wzięło udział 10 kobiet (po pięć z każdej instytucji). Wszystkie legitymowały się ponad 10-letnim stażem pracy w swojej instytucji. Sześć z nich pracowało na stanowiskach kierowniczych, w tym jedna na stanowisku zastępcy dyrektora.

Współpraca międzyinstytucjonalna w opinii pracowników

Jak już była mowa, przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazują, że powiatowy urząd pracy i ośrodek pomocy społecznej powinny informować się wzajemnie o planowanych działaniach wobec bezrobotnych i oprzeć dwustronną współpracę na pisemnym porozumieniu (art. 50 ust. 3). Urząd Pracy m.st. Warszawy pierwsze porozumienie z Ośrodkiem Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany zawarł w 2009 r. Dotyczyło ono uczestnictwa osób bezrobotnych w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego (art. 50 ust. 2 pkt 2). Określało tryb obowiązkowego informowania się o planowanych działaniach w celu uniknięcia dublowania się zastosowanych form aktywizacji. Kolejne porozumienia były podpisywane w związku z organizacją prac społecznie użytecznych dla osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, a dwa porozumienia dotyczyły współpracy przy realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (na rok 2014 i 2015). W tych dwóch ostatnich porozumieniach wyraźnie napisano, że dotyczą one „zasad współpracy w zakresie realizacji zadań pozwalających zintegrować pracę Urzędu Pracy oraz Ośrodka Pomocy Społecznej”.

Pierwsze pytanie miało na celu wykazać, czy pracownicy obu instytucji mają świadomość współpracy międzyinstytucjonalnej (tab. 1).

Tabela 1. Wiedza pracowników badanych instytucji o współpracy międzyinstytucjonalnej (N=105)

<i>Czy Pani/Pana OPS/UP współpracuje z lokalnymi urzędami pracy/ośrodkami pomocy społecznej?</i>		
	OPS N=51	UP N=54
Tak	82%	100%
Nie	12%	–
Nie wiem	6%	–

Źródło: opracowanie własne.

Wszyscy pracownicy Urzędu Pracy wskazali, że współpracuje on z ośrodkami pomocy społecznej. Aż 12% pracowników Ośrodka nie wiedziało natomiast, czy OPS współpracuje z Urzędem Pracy. Trochę gorzej przedstawiała się wiedza pracowników na temat podpisanych porozumień. W przypadku Urzędu Pracy 15% osób, a w przypadku Ośrodka Pomocy Społecznej 25% osób nie wiedziało, że takie porozumienia są podpisane (tab. 2 i 3).

Tabela 2. Wiedza pracowników Urzędu Pracy m.st. Warszawy o podpisanych porozumieniach z ośrodkami pomocy społecznej na terenie jego działania (N=54)

<i>Czy UP ma podpisane porozumienie/a z OPS?</i>	Odpowiedzi
Tak, ze wszystkimi OPS z obszaru naszego działania	20%
Tak, z większością OPS z obszaru naszego działania	63%
Tak, ale tylko z niewielką częścią OPS z obszaru naszego działania	2%
Nie ma podpisanych porozumień	–
Nie wiem	15%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Wiedza pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej o podpisanym porozumieniu z Urzędem Pracy m.st. Warszawy (N=51)

<i>Czy OPS ma podpisane porozumienie/a z UP?</i>	Odpowiedzi
Tak	75%
Nie ma podpisanego porozumienia	–
Nie wiem	25%

Źródło: opracowanie własne.

Kolejne pytanie miało na celu zbadanie wiedzy pracowników o rodzajach wspomnianej współpracy. Zakłada się, że UP i OPS współpracują ze sobą na rzecz klienta zagrożonego wykluczeniem społecznym. Współpraca ta przybiera różne formy i koncentruje się na wielu kwestiach, jednak najczęściej polega na: (1) kierowaniu wspólnych klientów do drugiej instytucji w celu ich zarejestrowania lub udzielenia im pomocy finansowej, (2) wymianie informacji na temat wspólnych klientów obu instytucji oraz (3) realizacji wspólnych programów w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej. Najwięcej wskazań dotyczyło współpracy przy realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) oraz organizacji prac społecznie użytecznych. Odpowiedzi na to pytanie pokazały, że pracownicy Urzędu Pracy lepiej niż pracownicy OPS orientują się we wspólnie prowadzonych przez obie te instytucje działaniach. Szczegółowo ilustruje to tabela 4.

Tabela 4. Rodzaje współpracy międzyinstytucjonalnej w opinii pracowników obu instytucji (N=105)

W jaki sposób Pani/Pana OPS/UP współpracuje z UP/OPS? (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi w %	
	OPS N=51	UP N=54
Wymienia informacje o działaniach prowadzonych przez instytucje	43%	37%
Wymienia informacje o konkretnych osobach bezrobotnych korzystających z pomocy urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej	59%	63%
Realizuje działania wynikające z art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czyli na wniosek OPS kieruje do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym	27%	72%
Realizuje Program Aktywizacja i Integracja (PAI)	77%	91%
Współpracuje w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego	20%	22%
Informuje klientów o działaniach (ofercie) Urzędu Pracy	57%	
Informuje klientów o działaniach (ofercie) OPS		35%
Kieruje osoby bezrobotne niezarejestrowane do Urzędu Pracy	71%	
Kieruje osoby bezrobotne będące w trudnej sytuacji do właściwych OPS		78%
Prowadzi wspólne szkolenia dla pracowników Urzędu Pracy i OPS	10%	6%
Organizuje prace społecznie użyteczne	63%	91%
Nie wiem	8%	2%

Źródło: opracowanie własne.

W wywiadach pogłębionych respondenci wskazywali natomiast, że można zidentyfikować działania i rozwiązania w ramach partnerstwa obu instytucji, które odznaczają się wysoką skutecznością. Za takie uważali: (1) Program Aktywizacja i Integracja, (2) prace społecznie użyteczne, (3) wspólne działania informacyjne powodujące zwiększenie dostępności kursów, szkoleń i warsztatów aktywnego poszukiwania pracy, (4) bezpośredni kontakt doradcy klienta z pracownikiem socjalnym w sprawie sytuacji wspólnego klienta. Pojawiły się jednak i głosy negatywne: „Trudno tu mówić o wysokiej skuteczności działania w ramach partnerstwa, gdyż moim zdaniem osoby aktywizowane w ramach działań wracają do Urzędu Pracy i najczęściej ich sytuacja na rynku pracy nie ulega znacznej zmianie. Tak naprawdę tylko na chwilę «tracimy ich z oczu»” (wypowiedź pracownika UP).

Większość ankietowanych respondentów była przekonana, że posiada wiedzę o zadaniach, które realizują obie instytucje (tab. 5).

Tabela 5. Przekonanie pracowników o swojej wiedzy na temat działań podejmowanych przez obie instytucje (N=105)

<i>Jaka jest Pani/Pana wiedza na temat działań podejmowanych przez urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej?</i>	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Mam pełną wiedzę, czym zajmują się urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	35%	15%
Słyszałam o działaniach urzędów pracy/ośrodków pomocy społecznej, ale nigdy nie byłam szkolona z tego zakresu	55%	70%
Domyślałam się, czym zajmują się urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	10%	15%
Nie mam żadnej wiedzy na temat działań podejmowanych przez urzędy pracy/ośrodki pomocy społecznej	–	–

Źródło: opracowanie własne.

Poproszeni o podanie przykładowych zadań instytucji współpracującej, trafniejszych odpowiedzi udzielali pracownicy OPS, wymieniając jako zadania Urzędu Pracy m.in.: rejestrację bezrobotnych, aktywizację zawodową, udostępnianie ofert pracy, staże, szkolenia, pożyczki i finansowanie nowo powstałych form działalności gospodarczej, bony, dofinansowanie wyposażenia stanowisk pracy, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy itp. Zastanawiający jest natomiast fakt, że 30% pracowników Urzędu wskazało, iż do głównych zadań OPS należy aktywizacja zawodowa, poradnictwo zawodowe i szukanie pracy, co jest wskazaniem błędnym. Pozostali pracownicy Urzędu poprawnie zaliczali do zadań OPS m.in.: pracę socjalną, świadczenia pieniężne (wymieniając nawet zasiłki stałe, okresowe i celowe) i niepieniężne (np. bony obiadowe), pomoc osobom w trudnej sytuacji, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych itp.

Zarówno analiza ankiet, jak i rozmowy z pracownikami obu instytucji pokazały konieczność organizowania wspólnych szkoleń mających na celu lepsze poznanie obo-

wiązków, zadań i specyfiki pracy tych instytucji. Niedoinformowanie pracowników jest szkodliwe nie tylko dla samych instytucji, ale przede wszystkim dla klientów. Z wypowiedzi pracownika OPS: „Powinny odbywać się spotkania informacyjne przedstawiające aktualną ofertę aktywizacyjną Urzędu Pracy dla osób bezrobotnych na dany rok”. Jest to o tyle ważne, że w odpowiedzi na kolejne pytanie wskazywano znajomość zadań realizowanych przez te instytucje jako jeden z głównych warunków dobrej współpracy. Poza tym respondenci zgodnie wymieniali m.in.: dobry i sprawny przepływ informacji między instytucjami, chęć współpracy, sprawny system informatyczny informujący o działaniach podejmowanych wobec wspólnych klientów przez obie instytucje. Szczegółowe odpowiedzi przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Warunki udanej współpracy między Ośrodkiem Pomocy Społecznej a Urzędem Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)

Warunki udanej współpracy między Ośrodkiem Pomocy Społecznej a Urzędem Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Jasny podział zadań między instytucjami	65%	65%
Dobry i sprawny przepływ informacji między instytucjami	91%	85%
Chęć współpracy po stronie obu instytucji	80%	74%
Regulacje prawne obligujące do współpracy tych instytucji	41%	41%
Sprawny system informatyczny informujący o działaniach podejmowanych wobec wspólnych klientów przez obie instytucje	69%	70%
Kompetentni pracownicy	69%	54%
Bliskie sąsiedztwo współpracujących instytucji	16%	6%
Konkretne osoby w obu instytucjach wyznaczone do współpracy i do kontaktu	40%	28%
Znajomość zadań realizowanych przez te instytucje	76%	63%
Skuteczność podejmowanych działań	33%	41%

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto w wywiadach pogłębionych doświadczeni pracownicy obu instytucji pozytywnie ocenili rozwiązania wprowadzone w 2014 r. nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, takie jak np. Program Aktywizacja i Integracja (PAI). Ich zdaniem zmiany wpłynęły przede wszystkim na poprawę efektywności i poziomu współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w zakresie aktywizacji wspólnych klientów. Z wypowiedzi pracowników OPS: „(...) program PAI (...) stwarza możliwość wspólnego zaplanowania działań skierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym będących w trudnej sytuacji na rynku pracy. Bezpośredni kontakt w trakcie

realizacji wspólnego programu, możliwość wymiany doświadczeń, spostrzeżeń dotyczących osób indywidualnych uczestniczących w programie stwarza możliwość wspólnych rozwiązań”. „PAI umożliwia wspólne zaplanowanie działań aktywizacyjnych i bezpośredni (personalny) kontakt z pracownikiem urzędu i w razie potrzeby szybką wymianę informacji i ustalenie wspólnej linii działania”. Opinie pracowników UP: „Wymiana informacji i współpraca przebiega bez zakłóceń. Natomiast osoby bezrobotne ponownie wracają po procesie aktywizacyjnym do Urzędu Pracy w celu dalszej aktywizacji”. „PAI kierowany do osób będących klientami OPS oddalonych od rynku pracy, przeciwdziała wykluczeniu społecznemu wspólnych klientów, a wspólne działania PUP i OPS świadczą o wspólnej odpowiedzialności za klienta. Zintegrowanie działań wpływa więc na zwiększenie efektywności w zakresie aktywizacji zawodowej i szybszy powrót klienta na rynek pracy”.

Lepsze rozpoznanie potrzeb wspólnych klientów było główną, wskazywaną przez pracowników obu instytucji, korzyścią wynikającą ze współpracy. Pracownicy OPS wskazywali przede wszystkim (90% wskazań) na sprawniejsze załatwianie spraw, odpowiedzi pracowników UP były rozproszone (tab. 7).

Tabela 7. Korzyści wynikające ze współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)

Korzyści wynikające ze współpracy Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Sprawniejsze załatwianie spraw	90%	48%
Lepsze rozpoznanie potrzeb wspólnych klientów	65%	67%
Poszerzenie i zintegrowanie form wsparcia	53%	31%
Lepsze dopasowanie oferty wsparcia do potrzeb klientów	47%	50%
Zwiększenie skuteczności pomocy dla klientów obu instytucji	53%	37%
Trafniejsze — uczciwsze rozdysponowywanie środków dla potrzebujących	29%	28%
Zmniejszenie liczby osób korzystających z transferów społecznych na korzyść osób samodzielnych ekonomicznie	10%	11%
Lepsze rozpoznanie problemów społecznych	39%	26%
Nie wiem	4%	4%

Źródło: opracowanie własne.

Pracownicy obu instytucji relatywnie rzadko wskazywali na potrzebę zmniejszenia transferów społecznych, skupiając się na bardziej sprawiedliwym systemie ich dystrybucji.

W wywiadach eksperci ponadto mówili, że w przypadku współdziałania instytucji wysoką skutecznością odznacza się kierowanie wspólnych klientów (a więc osób oddalonych od rynku pracy) do prac społecznie użytecznych. Wprowadzone ustawą w 2005 r.

prace społecznie użyteczne odznaczają się obecnie najniższą efektywnością zatrudnienia, co oznacza, że po ich zakończeniu stosunkowo mała liczba osób znajduje zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Ale tu należy zaznaczyć, że prace społecznie użyteczne jako instrument rynku pracy z założenia nie miały być efektywne. Wprowadzono je z myślą o tym, że będą swoistym pomostem pomiędzy okresem bez pracy a wejściem na otwarty rynek pracy oraz probierzem zaangażowania w problemy lokalnej społeczności (miejsce odbywania tych prac to najczęściej lokalne instytucje publiczne) i że stworzą możliwość zarobkowania. Dlatego są one ważnym narzędziem w procesie reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie. Ich rolą jest odpowiednie oddziaływanie w kierunku zmiany postawy wobec pracy osób korzystających od lat z pomocy społecznej i wyrobienie w nich przekonania, że praca jest ważniejsza niż zasiłek.

Bariery utrudniające wspólne działania

Respondenci mieli kłopot ze wskazaniem w ankiecie jednego wariantu odpowiedzi oznaczającego główną barierę we współpracy OPS i UP (tab. 8). Pracownicy OPS najczęściej wskazywali przeciążenia biurokratyczne pracowników związane z małą liczbą pracowników wykonujących określone zadania (63% wskazań), a pracownicy UP nieznaną ilość zadań realizowanych przez OPS (39%, co koresponduje z częściowo błędnym przedstawieniem zadań Ośrodka przez pracowników Urzędu we wcześniejszym pytaniu). Warto podkreślić, że 37% pracowników OPS, a łącznie 52% respondentów uważa za barierę utrudniającą współpracę odczuwalny brak współpracy na szczeblu centralnym wpływający na regulacje prawne obowiązujące w tych obszarach. Prawie połowa badanych w OPS (47%) i co trzecia osoba w UP (31%) za barierę uznała niewystarczający przepływ informacji pomiędzy pracownikami instytucji. Poza tym respondenci wymieniali: regulacje prawne dublujące zadania instytucji, niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne, brak regularnych informacji o działaniach wobec wspólnych klientów.

Tabela 8. Bariery utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy w opinii pracowników obu tych instytucji (N=105)

Bariery utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Regulacje prawne dublujące zadania tych instytucji	29%	28%
Niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne	29%	37%
Niewystarczający przepływ informacji pomiędzy pracownikami instytucji	47%	31%
Brak wiedzy na temat działań podejmowanych przez OPS/UP	45%	35%
Nieznaną ilość zadań realizowanych przez OPS/UP	25%	39%
Brak czasu na nawiązanie współpracy z powodu nadmiaru obowiązków	30%	19%

Tabela 8. cd.

Barierzy utrudniające współpracę Ośrodka Pomocy Społecznej i Urzędu Pracy (można było zakreślić dowolną liczbę odpowiedzi)	Odpowiedzi	
	OPS N=51	UP N=54
Urząd Pracy i OPS nie informują się regularnie o działaniach wobec wspólnych klientów	29%	28%
Pracownicy obu instytucji się nie znają, co utrudnia kontakty robocze	29%	31%
Przeciążenia biurokratyczne pracowników związane z małą liczbą pracowników wykonujących określone zadania	63%	24%
Problemy informatyczne	10%	6%
Odczuwalny brak współpracy na szczeblu centralnym wpływający na regulacje prawne obowiązujące w tych obszarach	37%	15%
Nie wiem	4%	13%

Źródło: opracowanie własne.

Kiedy rozmówcom stawiano to samo pytanie w wywiadach pogłębionych, podkreślali oni, że głównym czynnikiem hamującym rozwój współpracy OPS i UP jest złożoność i wielkość obu instytucji, co uniemożliwia osobiste, w miarę systematyczne kontakty pracowników lub utrudnia realizację wspólnych działań. Rozbudowana struktura Urzędu Pracy, duża liczba pracowników, jak również bardzo duża liczba osób pracujących w 18 warszawskich ośrodkach pomocy społecznej, w praktyce uniemożliwia stworzenie jednorodnego, jednakowego dla wszystkich instytucji obszaru współpracy. Wykonywanie podobnych zadań w zakresie aktywizacji zawodowej (których granice nie są jednoznacznie określone) może również prowadzić do sporu kompetencyjnego — np. w takim wypadku, kiedy zastanawiamy się, czyja ocena możliwości w zakresie aktywizacji zawodowej klienta jest właściwsza: pracownika socjalnego OPS, który całościowo zna sytuację klienta i jego rodziny, czy też doradcy klienta w UP, który specjalizuje się w zakresie problematyki aktywizacji zawodowej. Z wypowiedzi pracownika UP: „Głównym problemem i barierą dotyczącą współpracy pomiędzy OPS i UP jest «rozbieżność interesów». Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Urząd Pracy udziela pomocy osobom bezrobotnym gotowym do podjęcia pracy. Natomiast klienci wspólni zgłaszają się najczęściej po wpis do karty aktywizacyjnej wydanej przez Ośrodek Pomocy Społecznej. Są to zazwyczaj osoby niezainteresowane podjęciem pracy, nakierowane na uzyskanie pomocy finansowej z OPS. Bardzo często proszą o wpis niezgodny z rzeczywistą sytuacją, tzn. aby napisać, że nie ma dla nich ofert pracy. Przytoczę dla przykładu ostatni przypadek klienta i klientki: było to małżeństwo, obydwoje z kartami z OPS, którzy zrezygnowali z wpisu do karty aktywizacyjnej OPS, ponieważ pośrednicy chcieli wydać im skierowania do pracy z odpowiednią adnotacją dokonaną w karcie OPS. Pan oświadczył, że przyjdą po wpis wtedy, kiedy nie będzie ofert pracy”.

W wywiadach pytani ponadto podkreślali, że rozwój współpracy hamują ograniczenia finansowe oraz brak określonego modelu współpracy. W przypadku wspólnych klientów obję-

tych Programem Aktywizacja i Integracja dużą barierą jest konieczność brania ponownego udziału w całym PAI (a nie tylko w jego części) tych spośród nich, którzy mimo ukończenia jednej edycji programu nadal mają w Urzędzie Pracy przypisany III profil pomocy. Są to często osoby z dużymi deficytami społecznymi i zdrowotnymi, dla których istotne jest uczestnictwo w PAI w bloku obejmującym prace społecznie użyteczne i konsultacje indywidualne, natomiast w ich przypadku nie sprawdza się ponowne uczestnictwo w warsztatach integracji społecznej. Z wypowiedzi pracownika OPS: „Pracownicy OPS (...) mogliby w szczególnych przypadkach mieć możliwość zasugerowania pracownikom UP wyrównania jakiego deficytu na rynku pracy dana osoba potrzebuje. Często przeszkodą jest tylko brak umiejętności obsługi komputera. Np. osoba ze średnim lub wyższym wykształceniem czeka kilka miesięcy na kurs komputerowy, co blokuje ją w podjęciu pracy. Lub czeka na warsztaty aktywnego poszukiwania pracy i też przedstawia nam to jako usprawiedliwienie niemożności podjęcia pracy”.

Pozytywnie ocenione zostało natomiast samo profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych. Pracownicy obu instytucji stwierdzili, że wprowadzone w 2014 r. profilowanie jest przydatne, bo pozwala na identyfikację osoby, która wymaga szczególnego wsparcia ze strony OPS i PUP, a tym samym w jasny sposób określa i wyłania grupę klientów do wspólnych działań. Ustalenie, w jakim stopniu klient jest oddalony od rynku pracy, jakie czynniki utrudniają wejście lub powrót na ten rynek, ma duże znaczenie w wyborze odpowiednich form pomocy. Z wypowiedzi pracowników OPS: „Profilowanie jest potrzebne i przydatne, ponieważ pozwala na uściślenie wspólnych działań i oczekiwań względem możliwości zawodowych i aktywizacyjnych dostępnych dla danej osoby. Brakuje jednak wymiany informacji w tym zakresie”. „Być może pomysłem byłoby wybranie pewnej liczby wspólnych klientów OPS i UP i podjęcie wspólnych działań z precyzyjnym oznaczeniem zadań OPS i zadań UP wobec tych osób”. Jedna osoba z Urzędu Pracy w wywiadzie pogłębionym opowiedziała o swych obawach: „Profilowanie pomocy nie zawsze odzwierciedla stan rzeczywistej sytuacji klienta. Wiele osób odpowiada na pytania niezgodnie z prawdą (często tak, jak im się wydaje, że jest lub będzie lepiej, albo w taki sposób, aby otrzymać określoną pomoc w ramach usług UP), często są to odpowiedzi nieszczerze, niekiedy klienci zwracają nam uwagę, że służy to dyskryminacji. Sam proces profilowania wydłuża nam czas, który poświęcamy na pracę z klientem (duża liczba osób bezrobotnych, które obsługujemy codziennie)”. Osoba ta poruszyła tym samym problem nadmiernego obciążenia pracowników Urzędu Pracy. Nie tylko spada poziom zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy, ale i nadal niewystarczająca pozostaje liczba tzw. pracowników kluczowych (35% stanu zatrudnienia). W stołecznym urzędzie pracy sytuacja w tej dziedzinie należała do najgorszych: na jednego doradcę zawodowego przypadało w 2015 r. aż 4070 bezrobotnych. W takich warunkach indywidualne podejście do bezrobotnego jest po prostu niemożliwe.

W badaniu pojawiła się również bardzo ważna kwestia uregulowania składek na ubezpieczenie społeczne wspólnych klientów. Osoby korzystające z pomocy społecznej, które nie są gotowe do podjęcia pracy z różnych przyczyn: rodzinnych, zdrowotnych itp., nie są zainteresowane pomocą świadczoną przez Urząd Pracy. Rejestrują się jednak w Urzędzie — ale nie po to, aby móc znaleźć pracę, lecz by uzyskać ubezpieczenie. Problem ten był wielokrotnie nagłaśniany, ale wciąż pozostaje nierozwiązany na szczeblu krajowym.

Wymiana informacji

W trakcie całego badania, tj. podczas przeprowadzania ankiet oraz wywiadów pogłębionych, w odpowiedziach ciągle przewijał się problem niedostatecznej wymiany informacji pomiędzy badanymi instytucjami. Jedno z pytań w ankiecie dotyczyło przypadków konsultowania się w sprawie konkretnego klienta z pracownikiem drugiej instytucji. Okazało się, że z pracownikami OPS kontaktowało się w sprawie określonej osoby 63% pracowników Urzędu Pracy, natomiast z pracownikami Urzędu — tylko 29% pracowników OPS. Kontakty dotyczyły najczęściej wyjaśnienia powodu wyrejestrowania osoby z Urzędu Pracy, czyli pozbawienia statusu osoby bezrobotnej oraz okresu utraty statusu, ustalenia trybu działania wobec wspólnego klienta i potwierdzenia wiarygodności relacji przedstawionej przez klienta.

W 2014 r. w obu badanych instytucjach została także wdrożona Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna (SEPI), pozwalająca na bezpieczną wymianę informacji o klientach pomiędzy Urzędem Pracy a OPS. Badanie pokazało, że to narzędzie informatyczne docenia i stosuje połowa badanych pracowników UP i około 27% pracowników OPS. Wielu z nich nie zna jeszcze możliwości, które daje SEPI, choć wydaje się, że dane te są potrzebne głównie pracownikom OPS w celu sprawdzenia, czy dany klient jest zarejestrowany w Urzędzie Pracy i czy korzysta z jego usług. Z wypowiedzi pracownika OPS: „SEPI nie w pełni spełniło moje oczekiwania. Myślę, że ułatwia załatwianie spraw pracownikom socjalnym, którzy mogą sprawdzić jaki jest status klienta w Urzędzie Pracy, czy pobiera zasiłek, czy też wygenerować zaświadczenie niezbędne przy przyznawaniu pomocy. Taka możliwość skraca czas kompletowania dokumentów niezbędnych do przyznania pomocy. W przypadku innych pracowników OPS pracujących z klientem, zawarte tam informacje są mało czytelne (np. ze względu na specyficzne słownictwo stosowane w SEPI), brak jest informacji o profilu klienta czy też zaplanowanych działaniach aktywizacyjnych w Urzędzie”. Z kolei opinia pracownika Urzędu Pracy: „Ograniczony dostęp do informacji o osobie będącej klientem OPS poprzez platformę SEPI nie zezwala na pozyskanie pełnych danych z zakresu form wsparcia udzielanych przez OPS. Za pośrednictwem SEPI uzyskamy tylko informację, że nasz klient jest również klientem OPS i nic poza tym. Taka wiedza nie ma wpływu na dobór oferty pomocy”. Przyniesione wypowiedzi jednoznacznie pokazują, że obie strony widzą potrzebę szerszej wymiany elektronicznej informacji na temat wspólnego klienta.

Kontrakty socjalne a proces przywracania osób na rynek pracy

W badaniu nie mogło zabraknąć pytania o aktywność klientów, co do których zastosowano jedno z narzędzi pracy socjalnej — kontrakt socjalny. Kontrakt socjalny został formalnie zdefiniowany w przepisach pomocy społecznej jako pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (ustawa o pomocy społecznej, art. 6 pkt 6). Po dziesięciu latach od jego wprowadzenia wciąż toczy się dyskusja o jego skuteczności.

Opinie respondentów były podzielone, o słuszności stosowania kontraktu przekonani byli przede wszystkim pracownicy OPS (69% wskazań): „Kontrakt socjalny jest formą usystematyzowanej pracy i jasnego ustalenia zadań przez formę pisemną, jest dodatkową mobilizacją dla klienta”, „Kontrakt w sposób precyzyjny określa zadania klienta. Ewentualność sankcji za niewywiązanie się z niego również wpływa motywująco”. Ale były i takie, ciekawe wypowiedzi: „Ponieważ nadal wszystko zależy od chęci do zmiany swojej sytuacji zawodowej, kontrakt nie ma tu znaczenia. Klienci bez kontraktów potrafią być równie efektywni. Są to sprawy indywidualne”, „Jeżeli ktoś nie będzie chciał podjąć pracy, nikt go nie zmusi”.

Z wypowiedzi badanych osób wynika, że kontrakt socjalny może być przydatnym instrumentem w pracy socjalnej, ale powinien być konsultowany w ramach współpracy między OPS i UP. Osoby, które realizują i zakończą kontrakt socjalny (np. wyjdą z uzależnienia, odbędą szkolenia w zakresie aktywnego poszukiwania pracy itp.), nie powinny być zostawiane same sobie, ale zostać objęte przez lokalny urząd pracy działaniami aktywizującymi. Problematyczne w tym przypadku są także przepisy prawne: realizacja kontraktów socjalnych na podstawie skierowania do kontraktu przez Urząd Pracy powoduje, że Urząd wyrejestrowuje bezrobotnego, natomiast wyłącznie na OPS przechodzi obowiązek prowadzenia działań aktywizacyjnych, bez możliwości wsparcia za pomocą instrumentów będących w dyspozycji UP, oraz obciążenie finansowe związane z przejęciem składki za ubezpieczenie zdrowotne. W tej sytuacji trudno się spodziewać dobrej współpracy, nawet jeśli obowiązek współpracy wynika z przepisów prawa.

Rekomendacje

Badanie pokazało, że dużo już zostało zrobione w zakresie polepszenia współpracy pomiędzy badanym OPS i Urzędem Pracy w Warszawie. Wprowadzenie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2014 r. stałego monitoringu współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej (MPiPS udostępniło wszystkim PUP w Polsce narzędzie elektroniczne do prowadzenia tego monitoringu i systematycznie zbiera dane) wpływa na usprawnienie tej współpracy i pozwala oceniać efektywność przyjętych prawnych rozwiązań. Nie ulega jednak wątpliwości, że realia warszawskie (wielkomiejskie) mogą różnić się znacznie od sytuacji na mniejszych i często biedniejszych lokalnych rynkach. Dlatego podobne badanie należałoby powtórzyć na innym terenie i porównać ze sobą te dwie rzeczywistości.

Wróćmy jednak do badania warszawskiego. Wynika z niego, że systemowe wzmocnienie współpracy pomiędzy OPS i UP powinno polegać na stworzeniu instrumentów służących pełnej wymianie informacji o wspólnych klientach, przygotowaniu i podejmowaniu wspólnych programów, które dawałyby poczucie obopólnej korzyści i nie wywoływałyby sporów kompetencyjnych. Takim przykładem jest (jeszcze niedoskonały) Program Aktywizacja i Integracja.

Współpracę omawianych podmiotów lokalnej polityki społecznej powinny w przyszłości poprawić następujące czynniki:

1. Jasny podział kompetencji i niedublowanie zadań Urzędu Pracy i Ośrodka Pomocy Społecznej, co wymaga ścisłych regulacji ustawowych (szczególnie ustawa o pomocy społecznej powinna być w tym zakresie zmieniona).
2. Wspólne planowanie działań na rzecz wspólnych klientów. Ośrodki pomocy społecznej powinny się zajmować integracją społeczną osób, które nie są zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Do urzędu pracy powinny trafiać wyłącznie osoby zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Niezbędne jest więc wypracowanie odpowiednich sposobów uzgadniania działań w momencie rejestrowania się w urzędzie osoby znacznie oddalonej od rynku pracy i niezdolnej do podjęcia zatrudnienia, a także wypracowanie procedur w przypadku zakończenia działań z zakresu integracji społecznej przez OPS, tak aby klient nie był pozostawiony sam sobie.
3. Stworzenie innych, poza PAI, programów aktywizacyjnych. PAI jest przykładem partnerstwa zadaniowego. W 2015 r. — wg danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej — w Polsce wzięło w nim udział 6150 osób. W Warszawie tą formą pomocy objęto tylko 1,4% osób z przyznanym profilem III. Można powiedzieć, że jest to przysłowiowa kropla w morzu potrzeb, ale ważne, że podjęto działania nastawione na pracę z tymi osobami. Konieczne jest dalsze tworzenie innych instrumentów aktywizacyjnych przeznaczonych dla grupy bezrobotnych będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy.
4. Wyznaczenie pracowników w obydwu instytucjach do ściślejszych kontaktów międzyinstytucjonalnych i — tym samym — do bieżącej wymiany informacji na temat podejmowanych działań. Wymaga to zwiększenia liczby pracowników tych instytucji, która jest wciąż niewystarczająca. Uzyskiwane wskaźniki efektywności w procesach usamodzielniających klientów byłyby wyższe, gdyby środki finansowe kierowane do służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej były adekwatne do potrzeb wskazywanych przez te instytucje.
5. Organizacja wspólnych przedsięwzięć analogicznych do wprowadzonego w 2014 r. Programu Aktywizacja i Integracja. Ustawowe instrumenty wsparcia przeznaczone dla osób z określonym profilem III mają niestety symboliczny wymiar, należy więc szukać innych możliwości wsparcia osób wykluczonych, na przykład włączając w pracę z nimi organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką.
6. Współpraca w zakresie tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, w którą powinni być włączeni pracownicy obu instytucji: urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej — jako osoby mające na co dzień styczność z tymi problemami.

Moim zamierzeniem było omówienie w niniejszym artykule wzajemnych interakcji na lokalnym, warszawskim rynku pracy, pomiędzy dwoma podmiotami: Urzędem Pracy i Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Impulsem do tego stała się duża nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 14 marca 2014 r. i wprowadzone nowe rozwiązania prawne wpływające na współpracę tych instytucji. Działania w obszarze aktywnej polityki społecznej, obejmującej integrację społeczną i zawodową wspólnych klientów UP i OPS, nie mogą być prowadzone przez te instytucje oddzielnie. Rozwój

kooperacji międzyinstytucjonalnej powinien wpłynąć na zwiększenie efektywności działań podejmowanych wobec osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia. Warto również ten obszar wspólnych działań monitorować, aby w przyszłości stosować rozwiązania jak najlepsze z punktu widzenia osoby potrzebującej pomocy.

Bibliografia

- CRIS (2011). *Siła i niemoc. O roli współpracy i przyczynach niewydolności aktualnych rozwiązań systemowych w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej, Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Bliźniaki czy rywale. Współpraca PUP i OPS w powiatach grodzkich w obszarze zatrudnienia i integracji społecznej”*. Rybnik: Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS.
- CRZL (2014). *Współpraca instytucji rynku pracy i instytucji pomocy i integracji społecznej. Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich: „Monitoring współpracy urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej oraz identyfikacja i upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie”*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Czapiński, J., Panek, T. (2013). *Wykluczenie społeczne. Diagnoza Społeczna 2013*.
- Flaszyńska, E. (2015). Program Aktywizacja i Integracja — założenia i wdrażanie. W: M. Grewiński (red.) *Polityka rynku pracy — w kierunku poszukiwania polskiego modelu kontraktacji usług*. Warszawa: Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka.
- Każmierczak, T., Rymśa, M. (2003). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- MPiPS (2009). *Badanie ewaluacyjne w zakresie analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2014). *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy.
- „Polityka Społeczna” (2015a). Numer tematyczny (nr 1), pt. *Lokalna polityka społeczna*.
- „Polityka Społeczna” (2015b). Numer tematyczny (nr 2), pt. *Reforma polityki rynku pracy*.
- ROPS Białystok (2014). *Współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa zajmującymi się pomocą i wsparciem rodzin i jej wpływ na skuteczność działań pomocy społecznej — województwo podlaskie*. Białystok: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- ROPS Katowice (2014). *Współpraca instytucji pomocy społecznej z innymi instytucjami na terenie gminy, powiatu, województwa zajmującymi się pomocą i wsparciem rodzin i jej wpływ na skuteczność działań pomocy społecznej. Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na terenie województwa śląskiego*. Katowice: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.

- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy (Dz. U. Nr 97, poz. 482).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631).
- Sprawozdanie MPiPS-01, MPiPS-03 za 2014 r., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015.
- Spytek-Bandurska, G. (2010). *Aktywizacja zawodowa szczególnych kategorii bezrobotnych*. Warszawa: IPS UW.
- Statystyki Urzędu Pracy m.st. Warszawy. Pobrano z: <http://www.up.warszawa.pl/index.php/pl/urzed-pracy/analizy-i-statystyki> [dostęp: 17.10.2015].
- Szarfenberg, R. (red.). (2011). *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup — diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych.
- Szarfenberg, R. (2008). Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej. W: G. Firlik-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- UP Warszawa (2015). *Program Aktywizacja i Integracja. Raport z realizacji*. Warszawa: Urząd Pracy m.st. Warszawy.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1438).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598).
- WUP Opole (2014). *Diagnoza współpracy pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej w województwie opolskim. Raport końcowy z badań*. Opole: Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu.
- Wytyczne dla powiatowych urzędów pracy (PUP) i ośrodków pomocy społecznej (OPS) w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (2009), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Zub, M. (red.). (2011). *Badanie ścieżek migracyjnych klientów pomocy społecznej i urzędów pracy oraz możliwości wprowadzenia zintegrowanych usług aktywizacji zawodowej*. Warszawa: WYG International i DARR SA.

Summary

This article presents the results of the research carried out in July and August 2015 in the Warsaw Labour Office and in the Social Welfare Centre in Bielany District in Warsaw. The aim of the research, apart from presenting the already existing connections between the two institutions mentioned above, was to identify the obstacles in cooperation between them and to determine the conditions necessary for a successful cooperation. The study was also aimed at finding effective ways of supporting the common customers of the Labour Office and Social Welfare Centre, as well as at gaining knowledge of the shared operating methods and optimizing the system of activation of the customers common for the two institutions. Both quantitative and qualitative methods such as desk research, paper and pencil interview and individual in-depth interview were used in the research to ensure that the data collected is reliable, the research material complete and the conclusions logically and methodologically correct.

Key words: cooperation, social welfare center, local labour office, unemployment, common client, social exclusion

Cytowanie

Ewa Flaszynska (2016), *Współpraca lokalnych publicznych podmiotów polityki społecznej szansą skutecznego działania na rzecz osób wykluczonych społecznie — raport z badań w Warszawie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 85–107. Dostępny w Internecie na www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]