

DZIAŁALNOŚĆ PAŃSTWOWYCH CENTRÓW AKCJI SOCJALNEJ W ZAKRESIE INTEGRACJI SPOŁECZNO-ZAWODOWEJ W ŚWIETLE BADAŃ BELGIJSKICH

Danuta Graniewska*
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WSTĘP

W obszernym artykule zostały przedstawione wyniki badań nad działalnością prowadzoną przez Państwowe Centra Akcji Socjalnej (PCAS) w Walonii, mające na celu (ujmując ogólnie) integrację społeczno-zawodową osób objętych pomocą społeczną. Badania zostały przeprowadzone przez Federację PCAS związku miast i gmin Walonii we współpracy z Uniwersytetem w Liège.

Szeroki zakres podmiotowy badań w obszarze instytucjonalnym i świadczeniobiorców, instrumenty badawcze pozwalające na pogłębioną ocenę skuteczności polityk prowadzonych przez PCAS na różnych etapach procesów integracji, opinie świadczeniobiorców – wszystko to, jak się wydaje, uzasadnia celowość przedstawienia treści tego artykułu, aczkolwiek w ujęciu selektywnym i w skróconej formie.

METODA I WYNIKI BADAŃ

Obszar polityki integracyjnej prowadzonej przez PCAS badany był na podstawie kwestionariusza wysłanego do wszystkich placówek. Wyniki badań w tym obszarze uzupełniało 37 ankiet skierowanych do pełnomocników z centrów i oddziałów PCAS oraz pracowników socjalnych.

W badaniach zastosowano metodę analizy jakościowej, prowadząc wywiady grupowe z około 91 świadczeniobiorcami znajdującymi się na różnych etapach procesu integracji. Badania wykazały, że działalność walońskich placówek jest silnie zróżnicowana w zależności od lokalizacji (miasta według wielkości, gminy). Duży wpływ miała także sytuacja ekonomiczna regionu i lokalne uwarunkowania społeczno-kulturowe. Podstawowy czynnik różnicujący PCAS stanowi liczba świadczeniobiorców. Jak wykazały badania, wiąże się ona z liczbą mieszkańców poszczególnych miejscowości i ich charakterem społeczno-ekonomicznym. I tak, w gminach liczących mniej niż 5 tys. ludności przypada 7 świadczeniobiorców na 1000 mieszkańców wobec 14 w gminach liczących co najmniej 25 tys. mieszkańców.

Ważną rolę spełnia kontekst socjalno-ekonomiczny. Liczba osób wspomaganých przez opiekę społeczną ewoluuje równocześnie z sytuacją w zakresie bezrobocia. Wzrasta także liczba świadczeniobiorców z powodu indywidualnych przyczyn.

Struktura wieku świadczeniobiorców wskazuje na znaczny, 24-procentowy udział osób w wieku 18–25 lat. Wśród populacji objętej programem 9% kontynuuje studia w pełnym wymiarze. Pracownicy PCAS nie rozporządzają informacjami pozwalającymi na szersze rozpoznanie uwarunkowań konieczności pomocy; uwzględniają przede wszystkim obszar indywidualnych trudności powodowanych problemami zdrowotnymi, zależnością, degradacją zawodową.

Szczególne uwagę poświęca się kobietom, które stanowią najliczniejszą grupę w PCAS, osobom młodym i z tzw. drugiej generacji, których rodzice w pewnym okresie życia byli zależni od PCAS, a także narkomanom, szczególnie z obszarów miejskich.

W zakresie organizacji działania ośrodków na uwagę zasługuje utworzenie w około 58% socjalnych służb prowadzących pomoc w zakresie integracji społeczno-zawodowej.

Wśród uwarunkowań można rozróżnić trzy czynniki, które uzasadniają stworzenie takich ośrodków, a mianowicie:

- rozpoznawanie przez kierowników ośrodków pomocy socjalnej potrzeby udzielania świadczeniobiorcom innego jeszcze wsparcia poza podstawową pomocą socjalną,
- dążenia polityki lokalnej do inwestowania w integrację,
- możliwość korzystania z modyfikacji prawnej lub z subwencjonalnych projektów.

Wzrastające znaczenie instytucji łączy się równocześnie z ewolucją wydatków na ten cel. Przykładowo, wydatki przypadające na jednego świadczeniobiorcę w 2003 r. stanowiły 1475 euro, podczas gdy w 2001 r. – 1040 euro. Wydatki PCAS tylko częściowo pokrywane są z subsydiów federalnych i regionalnych.

Podstawowa metoda zawodowej reaktywacji opiera się na przywróceniu zatrudnienia przy pomocy PCAS. Jednak włączenie do pracy świadczeniobiorców, którzy mają niskie kwalifikacje, wymaga stosowania odpowiednich działań zmierzających do uzyskania przez nich kwalifikacji lub przekwalifikowania. Istniejące uregulowania prawne przewidują możliwości zatrudnienia przez PCAS w przypadkach uzasadnionych ze względów socjalnych (art. 60 § 7 prawa określającego kompetencje PCAS).

Wśród osób pozostających poza zatrudnieniem istnieje grupa zaliczana do kadry wykwalifikowanej, ale zbiorowość ta wymaga bardziej złożonych działań niż tylko powrót do pracy. Ludzie ci mają problemy zdrowotne, mieszkaniowe, występuje w ich rodzinie kryzys etc.

Omawiając uwarunkowania polityk prowadzonych przez PCAS, autor zwraca uwagę na zróżnicowania

* Artykuł przygotowano (tłumaczenie i opracowanie) na podstawie: S. Lemaitre, *Les CPAS (Centres Publics d'Action Sociale) à l'épreuve de l'insertion socioprofessionnelle*, „Revue Belge Sécurité Sociale” 2005, nr 1.

w zakresie sytuacji socjalno-ekonomicznej świadczeniobiorców w poszczególnych regionach. Wśród strukturalnych uwarunkowań sytuacji świadczeniobiorców znaczącą rolę odgrywają:

1) mobilność – zarówno ta na zewnątrz miejsca zamieszkania (gminy), jak i wewnątrz miejscowości obejmujących dużą przestrzeń;

2) mieszkanie – chodzi o jakość i dostępność mieszkań odpowiadających mobilności terytorialnej świadczeniobiorców. W przypadku trudności i braków w tym zakresie praca integracyjna PCAS nie przekłada się na zmniejszenie liczby świadczeniobiorców.

Ciekawym poznawczo elementem wyników badań są opinie świadczeniobiorców dotyczące następujących zagadnień:

– Jak postrzegają projekty indywidualnej integracji?

– Jaki charakter miały kontakty między nimi a reprezentantami PCAS?

– Co myślą o pracy i szkoleniu proponowanych lub inspirowanych przez PCAS?

– Jak jest rezultat ich działań osobistych?

– Jakie mają uwagi krytyczne wobec PCAS?

– Jakie działania podejmowane przez PCAS przynoszą im największe korzyści?

Generalnie opinie dotyczące PCAS wyrażane przez świadczeniobiorców są pozytywne. Podkreślono, że PCAS w sposób wyrazisty spełniają swoją rolę ostatniego ogniwa pomocy społecznej. Choć prawie wszyscy, z którymi przeprowadzono wywiad, deklarowali, że mieli pewne zahamowania w zwróceniu się o pomoc do PCAS, jednak nikt nie kwestionował z tego powodu ważnej i pozytywnej roli, jaką te instytucje odgrywają. W najczęściej wymienianych opiniach podkreślano, że PCAS dostarczają niezbędnych środków do życia, pozwalających na wyjście z ekstremalnej sytuacji. Sądom tym towarzyszyło równocześnie przekonanie i nadzieja, że konieczność korzystania z pomocy socjalnej jest przejściowa. Oto jedna z opinii: *Ja nie będę korzystać cały czas z PCAS, nadejdzie moment, że przekażę swoje miejsce komuś innemu.*

Świadczeniobiorcy żalili się, że niekiedy jest im przypisywana uwłaczająca etykieta. Ten negatywny obraz jest związany z postawami niektórych świadczeniobiorców, którzy, korzystając z systemu pomocy, nie podejmują samodzielnych działań, aby wyjść z niekorzystnej dla nich sytuacji.

Przeciwno temu stereotypowi wypowiedzieli się ankietowani. Według nich świadczeniobiorcy nie są osobami żyjącymi na plecach innych. Są to ludzie tacy sami, jak inni. Jednak w pewnym momencie życia spotkały ich takie sytuacje, które wywołały potrzebę pomocy ze strony innych.

Mimo wyrażanych niekiedy zastrzeżeń (nadmierne rygorystyczny stosunek do interesantów), świadczeniobiorcy poważnie uznawali, że respektują pracę wykonywaną przez PCAS. Wskazywali jednak na braki w zakresie informacji przekazywanych zainteresowanym, któreby pozwalały im samym ocenić sytuację i realne perspektywy.

W przeprowadzanych wywiadach wiele uwagi poświęcono wartości i znaczeniu pracy. Dla świadczeniobiorców uczestniczących w badaniu praca przedstawia dużą wartość i stanowi pierwszoplanowy cel dążeń do integracji społecznej.

Przyczyny tego prymatu pracy są wielorakie. Niektóre z opinii zostały przytoczone. Podkreślany jest

w nich kolektywny aspekt pracy. Z pracą wiąże się szersze spojrzenie na świat i wyjście „z siebie”. Praca rozpatrywana w dłuższych okresach jest postrzegana jako środek umożliwiający znalezienie satysfakcjonującego mieszkania lub zabezpieczenia na starość. Ale ogólnie praca w mniejszym stopniu jest postrzegana jako bezpośrednie dojście do zasobów materialnych niż jako zmiana statusu społecznego i publicznego. Pracujący łatwiej nawiązują kontakty, mają poczucie bycia przydatnym i chcą zapewnić dzieciom społecznie uznawaną pozycję.

Według przytaczanych w trakcie badań opinii na drodze do uzyskania zatrudnienia występuje wiele przeszkód. Wymieniany był brak atrakcyjności proponowanych wynagrodzeń. Najczęściej wspominali o tym ci, którzy szukają wyjścia w pracy na czarno. Według nich świadczenia wypłacane przez PCAS nie wystarczają na utrzymanie. Często zaznaczany był brak przygotowania do wykonywania pracy. Dla niektórych praca wydaje się celem nieosiągalnym z powodu osobistych trudności.

Uregulowania prawne określające rolę i kompetencje PCAS jako pracodawcy były także przedmiotem licznych komentarzy i opinii. Znaczenie tych uregulowań według opinii ankietowanych jest wielorakie. Przede wszystkim oznacza możliwości otrzymania pracy. Ale zatrudnienie na podstawie art. 60 § 7 jest często przedmiotem negatywnych stereotypów i dyskryminacji w miejscu pracy. Zatrudnieni na tej podstawie postrzegani są jako zagrażający miejscowym pracownikom; czasami są im powierzane zadania, których inni nie chcą wykonywać. Generalnie panuje opinia, że zatrudnienie w ramach działań PCAS stygmatyzuje.

Problemem dla osób zatrudnionych w ramach działań integracyjnych prowadzonych przez PCAS jest koniec kontraktu zarówno ze względów społeczno-materialnych, jak i psychologicznych. Te problemy – jak informuje autor – staną się w niedługim czasie przedmiotem specjalnych działań i stosowanych rozwiązań.

Prowadzenie szkoleń stanowi element integracji społecznej i kulturowej. Ankietowani podkreślali jednak szybką utratę wiedzy, jeżeli pod koniec szkolenia nie następuje włączenie do działań praktycznych, a także rozpiętość między materiałami szkoleniowymi a wymogami w miejscu pracy.

Pytani o sens pracy integracyjnej, świadczeniobiorcy przedstawiali koncepcje bliskie tym, jakie były wysuwane w pierwszej kolejności przez pracowników socjalnych i reprezentantów PCAS. Integracja ma jednocześnie charakter socjalny i zawodowy – rozróżnienie nie zawsze jest oczywiste, ponieważ znalezienie swego miejsca w społeczeństwie jest utożsamiane z podjęciem zatrudnienia. Praca jest pierwszym źródłem kontaktów, a integracja – uzyskaniem społecznej akceptacji.

Według świadczeniobiorców PCAS nie ograniczają się do zapewnienia życiowego minimum, lecz proponują powrót do kierowania własnym życiem. Ta nowa filozofia pracy socjalnej znajdowała wymiar w indywidualnych opiniach świadczeniobiorców, np. *Przede wszystkim PCAS usiłują reperować dziury w kadłubie okrętu, aby zapobiec zatonięciu, a naszym zdaniem jest dać wiatr w żagle, aby mógł popłynąć.*

W artykule sporo miejsca poświęcono trudnościom badawczym związanym z sytuacją i drogą życiową osób, które uzyskały zatrudnienie i przestały korzystać z pomocy finansowej PCAS. Tym samym centra te straciły je z pola widzenia, aczkolwiek

wprowadzono pewne rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne. Utworzenie Banku Danych Pomocy Socjalnej (*Banque Carrefour de la Sécurité Sociale* – BCSS) zapewnia dostępność danych do prowadzenia badań naukowych. Dane dotyczące przyszłych pracodawców wskazują, że większość świadczeniobiorców znajdowała pracę w sektorze prywatnym. Podkreśla to znaczenie związków między PCAS i przedsiębiorstwami prywatnymi we wdrażaniu projektów integracji.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu prezentowanych rezultatów badań autor zaznacza, że badanie to stanowi pierwszą próbę oceny środków stosowanych przez PCAS

w procesie integracji. Wskazane jest prowadzenie dalszych pogłębionych badań, aby otrzymać wyraźniejszy obraz sytuacji i uzyskać bardziej pogłębioną ocenę. Tym niemniej już istniejące dane wykazują ogromną pracę wykonaną przez PCAS na rzecz osób, które są postrzegane jako bardzo oddalone od zatrudnienia.

Przeprowadzone wywiady ze świadczeniobiorcami pozwalają także ocenić wpływ tych rozwiązań na ich osobiste losy. Wyraża się to m.in.: w odzyskaniu wiary w siebie, kontynuacji studiów (szkolenia) bez nakładu własnych dużych środków finansowych, poznaniu pracodawców lub zespołu, nauczaniu zawodu, wzbogaceniu języka, we wzroście zarobków, realizacji marzeń o własnym domu, wakacjach... Jednym słowem – odzyskaniu godności.

SUMMARY

The paper presenting a report from research, carried among beneficiaries about politics led in the field of socio-professional integration by PCAS, presents valuable cognitive material in range of many problems, but particularly: (1) organization and technique of carried researches; (2) conditionality of politics led by PCAS with taking into consideration specificity of individual regions of Walonia; (3) opinions and attitudes of beneficiaries about methods and results of integrate work led by PCAS.