

Krystian MESJASZ

Wykluczenie społeczne w województwie opolskim

Wprowadzenie

Pojęcie wykluczenia społecznego jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień polityki społecznej w skali ogólnoeuropejskiej. Wskazuje na to m.in. ustanowienie redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego jako centralnego punktu europejskiej polityki społecznej podczas Szczytu Lizbońskiego w 2000 roku¹. Innym faktem jest ukonstytuowanie przez Komisję Europejską roku 2010 rokiem zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Strategia lizbońska rozpoczęła proces wdrażania i konkretyzacji unijnej strategii spójności społecznej i walki z ubóstwem. Uzgodniono, że polityka przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powinna łączyć Krajowe Plany Działań oraz programy przygotowane przez Komisję Europejską, tym samym promując współpracę w dziedzinie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Zjawisko marginalizacji pojawia się przede wszystkim jako jedno z głównych zagrożeń społecznych, w stosunku do których formułowane są postulaty jego ograniczenia lub eliminacji. Niektórzy teoretycy, traktując zagadnienie dwubiegunowo, wskazują, że wszystkie zjawiska mające na celu inkluzję określonych grup społecznych lub ich partycypację w życiu społecznym są formą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jest to też jeden z głównych czynników świadczących o wysokim poziomie społeczeństwa obywatelskiego, w którym sami obywatele przejawiają zdolność do samoorganizacji i osiągania wyznaczonych celów bez ingerencji władz państwowych².

¹ Za: M.R. Radło, *Strategia lizbońska. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002.

² K. Faliszek *Partycypacja i wykluczenie w społeczności lokalnej*, [w:] *Praca socjalna wobec nowych obszarów wykluczenia społecznego. Modele teoretyczne, potrzeby praktyki*, red. K. Wódcz, S. Pawlas-Czyż, Toruń 2008, s. 71.

Konceptualizacja i operacjonalizacja omawianego pojęcia nastrocza licznym trudności. Związane jest to z faktem, że dotyka ono wielu płaszczyzn, stając się przez to zjawiskiem wielowymiarowym. Zwracają na to uwagę sami specjaliści zajmujący się wykluczeniem społecznym. Praktyka akademicka, statystyczna oraz ekspercka doskonale ukazuje różne podejścia w rozumieniu tego problemu³.

Jednocześnie wykluczenie społeczne jako problem społeczny nie jest niczym nowym. W polskim dyskursie sam termin upowszechnił się dopiero na początku XXI wieku, zastępując stopniowo określenia pochodzące od słowa „margines” (marginalizacja, margines społeczny, marginalność społeczna)⁴. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zjawisko wykluczenia, a raczej zespół zjawisk i procesów z nim związanych, stało się inspiracją dla wielu nurtów i teorii w naukach społecznych.

Ramy teoretyczne wykluczenia społecznego

Wracając do samych pojęć wykluczenia i marginalizacji, to podkreślić należy, że termin marginalizacja jest nieco inaczej rozumiany niż wykluczenie społeczne. Ta częściowa niezastępowalność pojęciowa wynika z faktu stosowania terminu marginalizacja w dwóch nieco odmiennych kontekstach. W pierwszym zwraca się uwagę na kulturową obcość jednostek czy grup, których wartości, normy, wzory poznawcze i sposoby postrzegania pewnych zjawisk różnią się na tyle od kultury ich społecznego otoczenia, że utrudniają szeroko rozumiane komunikowanie się z tym otoczeniem i korzystanie z jego instytucji. Tak rozumiana marginalizacja może być charakterystyczna dla np. imigrantów, ludzi usiłujących zakorzenić się w nowym otoczeniu społecznym lub ludzi, którzy dokonując mniej czy bardziej świadomych wyborów, odrzucili kulturę swojego społeczeństwa, przynależąc do alternatywnych subkultur.

W drugim kontekście, w jakim pojawia się powyższy termin, akcentowane są przede wszystkim deficyty statusowych uprawnień przysługujących jednostkom czy całym grupom społecznym i trudności wynikające z realizowania tych uprawnień. Takie postrzeganie marginalizacji jest analizowane przede wszystkim jako zjawisko struktury społecznej, w której pojawiają się ludzie nieprzypisani – z rozmaitych powodów – do określonych pozycji społecznych i z tego względu niemogący korzystać ze statusowych uprawnień właściwych tym pozycjom. Są

³ S. Golinowska et al., *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego. Badania. Koncepcja. Wyniki. Propozycje. Polska, Europa i świat*, Warszawa 2008, s. 118.

⁴ K. Białobrzaska, S. Kawula, *Wykluczenie i marginalizacja społeczna. Wokół problemów diagnostycznych i reintegracji psychospołecznej*, Toruń 2006.

to także ludzie zajmujący pozycje, których status jest w mniejszej czy większej mierze ułomny⁵.

Niektórzy autorzy wskazują na jeszcze jedną różnicę między wykluczeniem społecznym a marginalizacją. Polega ona na tym, że osoba dotknięta wykluczeniem ma pewien wpływ na swoje położenie oraz jego ewentualną zmianę. Jej sytuacja wynika z immanentnych cech jednostek (a raczej ich braku, które uniemożliwiają i ograniczają partycypację w różnych sferach życia). Natomiast osoba dotknięta marginalizacją rzadko ma wpływ na poprawę swojej sytuacji, gdyż wynika ona z czynników natury zewnętrznej, które determinują pozycję społeczną oraz szanse rozwojowe⁶.

Wielu badaczy zwraca uwagę na to, jak pojęcie wykluczenia społecznego wpłynęło na sposób postrzegania zjawisk biedy i ubóstwa. W latach 90. pojęcia te w literaturze były tożsame. Obecnie zwraca się uwagę na procesualny charakter wykluczenia społecznego. Niedostatek materialny (bieda) jest natomiast rozumiany jako stan czy fakt, który nieuchronnie prowadzi do braku partycypacji jednostki w różnych sferach życia społecznego. Jednocześnie trudno stworzyć uniwersalną definicję pojęcia biedy, ponieważ w praktyce zaobserwować można różne poziomy jej intensyfikacji, skali występowania czy etapów prowadzących do szeroko rozumianej deprywacji⁷.

Konceptualizacja wykluczenia społecznego w jego procesualnym charakterze miała bardzo istotny wpływ na dalsze rozważania teoretyczne. Ujmowanie go w formie biernej – stanu, w którym znajduje się jednostka – było bardzo ograniczające. W przypadku procesu można wyodrębnić etapy wykluczenia społecznego, które mają własne określone przyczyny i charakterystykę. Mają także określone skutki, które są zarazem załącznikiem izolacji jednostki i pogłębianiem danego stanu. Powoduje to ciągłą separację od innych elementów struktury społecznej. W tej perspektywie wykluczenie społeczne stało się pojęciem wielowymiarowym. Nieumiejętność lub niemożność zaspokajania podstawowych potrzeb prowadzi do wielowymiarowej deprywacji⁸. Są to zjawiska zachodzące na siebie i determinujące siebie nawzajem. Niedostateczna konsumpcja dóbr i usług przekłada się na stan zdrowia, poziom wykształcenia, aspiracje życiowe,

⁵ *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. H. Domański, Warszawa 1999.

⁶ M. Jędrzejko, *Polskie favele?*, [w:] *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, red. M. Jarosz, Warszawa 2008, s. 180.

⁷ S. Golimowska et al., op. cit., s. 22.

⁸ Nieumiejętność zaspokojenia potrzeb jest w tym kontekście związana z niskim poziomem kapitału ludzkiego (zasobów wiedzy, umiejętności i doświadczenia) niezbędnego do adaptacji w zmieniających się warunkach. Niemożność wiąże się natomiast z czynnikami strukturalnymi, które utrudniają dostęp do instytucji przez izolację jednostki.

uczestnictwo w kulturze itd. Doprowadza to do stanu, w którym jednostka powoli ulega alienacji na różnych płaszczyznach – od społecznej, ekonomicznej, politycznej aż po kulturową. Dezintegracji ulegają więzi, które łączą jednostkę ze strukturą społeczną w skali zarówno mikro (rozpad rodziny), mezo (społeczność lokalna), jak i makro (instytucje państwowe). Doskonale ukazuje to Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, według której wykluczenie społeczne „to brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich”⁹.

Jest to ujęcie prezentujące brak możliwości uczestnictwa w życiu społecznym oraz korzystania z instytucji, przy czym podkreśla się sytuację osób w trudnej sytuacji materialnej¹⁰. Może być to warunkowane przez zarówno swoiste cechy jednostek, jak i strukturę społeczną na te jednostki oddziałującą. W polskim, dopiero kształtującym się społeczeństwie obywatelskim, każdy ma prawo do korzystania z różnego rodzaju usług i świadczeń. Problem tkwi w tym, że nie każdy członek społeczeństwa ma do nich dostęp i praktyczne możliwości korzystania ze swego prawa.

Wykluczenie społeczne jest kategorią ukazującą problemy w kilku wymiarach, które wskazują na procesy zarówno deprywacji, jak i nieuczestniczenia w głównym nurcie życia społecznego. Rozszerzając kategorię ubóstwa, nieograniczającą się wyłącznie do zasobów finansowych, ale uwzględniając także inne sfery życia (np. mieszkanie, edukację, zdrowie), przybliżamy samo pojęcie do pojęcia wykluczenia społecznego. Kategoria ta obejmuje jednak zawsze wiele wymiarów ludzkiego życia, a to, które z nich znajdują się pod pojęciem wykluczenia, zależy od przyjętej koncepcji ekspercko-politycznej¹¹.

Wykluczenie społeczne to szeroko rozumiane ulokowanie jednostki w strukturze społecznej uniemożliwiającej lub znacznie utrudniającej jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych i warunkujące określoną pozycję społeczną. Tak szeroko rozumiana deprywacja przekłada się na funkcjonowanie jednostki na wielu płaszczyznach ludzkiej egzystencji. Dotyka ono wielu różnorodnych grup społecznych, nie tylko znajdujących się w trudnej sytuacji

⁹ *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, dokument Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2004, s. 22.

¹⁰ Pojawia się tutaj kolejna trudność wiążąca się z definicją pojęcia ubóstwa. Może być ono ujmowane zarówno jakościowo (warunki życia, wzorce i normy związane z kulturą ubóstwa), jak i ilościowo (jego głębokość, zakres, powiązanie z cechami społeczno-demograficznymi). Ubóstwo przede wszystkim określa się, wyznaczając jego granicę, poniżej której uważa się osoby i rodziny za dotknięte tym problemem społecznym. Najczęściej wyróżnia się trzy granice: minimum egzystencji, relatywna granica ubóstwa i minimum socjalne. Szerzej zob.: S. Golimowska et al., op. cit.

¹¹ *Ibidem*, s. 116.

ekonomicznej (jak osoby samotnie wychowujące dziecko, bezrobotne lub bezdomne). Do tych grup mogą należeć osoby, które nie zdążyły się zaadaptować do zmiany systemowej po 1989 roku, mniejszości narodowe i etniczne.

Wraz z wykluczeniem społecznym koegzystują liczne problemy społeczne, m.in. bezrobocie, alkoholizm, ubóstwo czy problemy wychowawcze. Zjawiska te zazębiają się i oddziałują na siebie wzajemnie. Kumulując się, pogłębiają położenie jednostki w stosunku do struktury społecznej¹². Na poszczególnych etapach trudno jest rozróżnić, które problemy społeczne dotyczącej jednostkę są przyczyną wykluczenia, a które jego skutkiem. Ich oddziaływanie potęguje się wzajemnie, determinując położenie dotkniętych nim osób.

Bardzo ważnym zjawiskiem z punktu widzenia funkcjonowania grup jest „kultura ubóstwa”. Wzory, normy i wartości grup wykluczonych społecznie są reprodukowane przez następne pokolenia w procesie socjalizacji. Należą do nich takie negatywne wzorce zachowań, jak np. wieloletnie utrzymywanie się z zasiłków, brak aspiracji życiowych i zachowania antyzdrowotne. Ich powielanie powoduje wpadanie w tzw. zaklęty krąg ubóstwa, uniemożliwiający wydobycie się z zaistniałej sytuacji¹³.

Sama interwencja materialna jest nieskutecznym rodzajem pomocy, ponieważ osoby wykluczone społecznie zazwyczaj nie potrafią gospodarować własnym budżetem. Otrzymane środki zostają najczęściej zmarnotrawione. Dlatego niezbędne jest wypracowanie kompleksowych programów aktywizacji, pomagających odnaleźć się poszczególnym jednostkom w nowej rzeczywistości społecznej, co umożliwi im odzyskanie kontroli nad własną sytuacją życiową.

W niniejszych rozważaniach przytoczyć należy inny, równie istotny punkt europejskiej polityki społecznej (będący czasami traktowany jako opozycyjny do wykluczenia społecznego), którym jest zjawisko inkluzji społecznej. Oznacza ono włączanie do społeczeństwa różnorodnych grup, aby w konsekwencji nabyły one prawa i dopuszczone zostały do usług dostępnych wcześniej tylko dla większości. Włączenie społeczne często utożsamiane jest z płatną pracą, co nie do końca ma odzwierciedlenie w rzeczywistości, ponieważ gwarancja zarobkowania jest niewystarczającym warunkiem inkluzji społecznej. Po pierwsze inkluzja w rynek pracy przez zatrudnienie na złych warunkach z niską płacą i marginalną pozycją nie jest równoznaczną z przezwyciężeniem biedy i ekskluzji społecznej. Po drugie istnieje zjawisko nieodpłatnej pracy. Jest ono związane np. z opieką nad chorymi bądź dziećmi lub wolontariatem. Takie działania nie cieszą się powszechnym szacunkiem i prestiżem społecznym i często są mar-

¹² K.W. Frieske, *Kumulacja czynników marginalności społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Wybrane problemy. Wybór artykułów z lat 1999–2005*, Warszawa 2005, s. 247.

¹³ R. Lister, *Bieda*, Warszawa 2007, s. 136–137.

ginalizowane¹⁴. W praktycznym podejściu odnoszącym się do rozwiązywania problemów związanych z wykluczeniem przyjmuje się, że główną jego przyczyną jest bezrobocie. Oprócz ekonomicznej deprivacji brak zatrudnienia może wpływać na izolację dotkniętych nim ludzi, prowadzić do ogólnej apatii i zjawisk patologicznych. Odpowiednia praca, dająca godziwy zarobek, integrująca jednostkę ze środowiskiem, jest istotnym komponentem inkluzji społecznej. Jednak wskazana wielowymiarowość ekskluzji społecznej nie pozwala przyjąć założenia, że praca jest panaceum na problem wykluczenia. Istnieje rzesza ludzi wykluczonych niemogących podjąć pracy. Do tej grupy należą np.: młodzież, emeryci, przewlekle chorzy czy niepełnosprawni. Czy osoby należące do tych grup, dotknięte jakąś formą deprivacji, muszą być marginalizowane? Przecząca odpowiedź na to pytanie stanowi jednocześnie wyzwanie dla instytucji działających w sferze pomocy i polityki socjalnej.

Aby skutecznie przeciwdziałać wykluczeniu, potrzebne są kompleksowe, odpowiednie do danej sytuacji programy interwencji socjalnej. Działania te mają na celu pomoc osobom wykluczonym w zmianie swojego położenia – kontroli nad własnym życiem przez uczenie się niemal od początku umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w ogólnospołecznym porządku instytucjonalnym oraz ograniczeniu dziedziczenia ubóstwa¹⁵.

W wielu podejściach procesy wykluczenia i integracji traktowane są dychotomicznie jako odrębne, przeciwstawne procesy. Jednak zjawiska te nie są kategoriami rozłącznymi. Wykluczenie, które jest rozumiane wielowymiarowo, na płaszczyznach kulturowej, społecznej, ekonomicznej i politycznej, jest problemem wielu społeczeństw zmierzających do integracji. Przeciwdziałanie wykluczeniu i rozpoznanie tego zjawiska w różnych aspektach wpływa na integrację oraz wzmacnia więź lokalną. Można wręcz przyjąć, że zakres wykluczenia społecznego jest istotnym wskaźnikiem mówiącym nam o poziomie integracji społecznej. Jednak brak zjawiska wykluczenia społecznego nie musi być tożsamy z integracją. Doktryna zrównoważonego rozwoju ma istotne znaczenie w tej kwestii. Odnosi się przede wszystkim do umożliwienia zaspokojenia podstawowych potrzeb, w których są brane pod uwagę nie tylko kwestie organizacji społecznej, lecz także współodpowiedzialność za przyszłe pokolenia. Zrównoważony rozwój ma przeciwdziałać dysproporcji we wszystkich dziedzinach ludzkiego życia i działalności, a zatem m.in. przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

Elementem zrównoważonego rozwoju powinien być rozwój społeczny, w który wpisuje się m.in. walka z ubóstwem, zwiększenie dostępu do edukacji,

¹⁴ Ibidem, s. 101.

¹⁵ Ibidem, s. 72.

wzmocnienie ochrony zdrowia. Nieuwzględnienie rozwoju społecznego w czasie rozwoju gospodarczego może wiązać się z problemem występowania negatywnych zjawisk społecznych, takich właśnie jak wykluczenie społeczne¹⁶.

Obszary wykluczenia społecznego w województwie opolskim i korelujące z nim problemy społeczne

Jedną z instytucji zajmujących się problematyką wykluczenia społecznego na terenie woj. opolskiego jest Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu. Instytucja ta prowadzi badania w zakresie polityki i pomocy społecznej, w tym bada zagadnienia związane z wykluczeniem społecznym i aktywną integracją. Ich analiza pozwala empirycznie ukazać obszary występowania wykluczenia społecznego, a także korelujące z nim problemy i zagadnienia.

Mierzenie wykluczenia społecznego jest bardzo trudnym zadaniem. Główną przyczyną trudności jest duża liczba czynników składających się na jego charakter, co skutkuje bardzo dużą liczbą obserwowalnych wskaźników. Mają one różny charakter oraz wagę, odnosząc się przy tym do różnych etapów procesu społecznego wykluczania. Dlatego też niezwykle trudno jest zbudować katalog obserwowalnych zmiennych niezbędnych do mierzenia tego specyficznego zjawiska. W stworzonej ekspertyzie¹⁷ wyodrębniono kilka kategorii grup, w których wykluczenie społeczne może stanowić istotny problem. Zaliczono do nich osoby osiągające niskie dochody¹⁸, osoby niepełnosprawne i chronicznie chore wymagające stałej opieki. Są to również osoby korzystające ze świadczeń społecznych oraz zamieszkujące w warunkach substandardowych. Do grup ryzyka należą również rodziny wielodzietne oraz rodziny zagrożone patologią społeczną. Wyniki ekspertyzy wskazują, że politykę społeczną należy dostosować właśnie do grup o wysokim stopniu ryzyka ekskluzji społecznej.

W ekspertyzie demograficznej¹⁹ dla woj. opolskiego ustalono kilka tendencji, które w długim okresie będą na tym obszarze ograniczały zjawisko wykluczenia społecznego:

¹⁶ *Praca socjalna wobec nowych obszarów wykluczenia społecznego...*, s. 56.

¹⁷ Obserwatorium Integracji Społecznej, *Grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym – aspekt demograficzny. Województwo opolskie w latach 2009–2030*, Opole 2009.

¹⁸ W woj. opolskim występuje niski odsetek osób żyjących poniżej poziomu egzystencji wynoszący 1,8% (średnia w kraju – 5,6%) za: Obserwatorium Integracji Społecznej, *Stopień zagrożenia ubóstwem wg stanu na 31.12.2009. Wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju*, Opole 2010.

¹⁹ Obserwatorium Integracji Społecznej, *Grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym – aspekt demograficzny...*

1) wzrost poziomu wykształcenia ludności do 2030 roku. Wskaźniki wykształcenia ludności będą systematycznie wzrastały, wpływając na wzrost aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet, ludności miast i wsi, ludności rolniczej i pozarolniczej. Jest to czynnik ograniczający wykluczenie edukacyjne,

2) wzrost mobilności przestrzennej ludności zapewniający elastyczny dostęp do rynku pracy,

3) wyraźny spadek zasobów pracy do 2030 roku ograniczający rozmiary bezrobocia jawnego i ukrytego, a więc ograniczający wykluczenie z rynku pracy,

4) powroty migrantów zarobkowych z krajów UE mających stanowić czynnik modernizacji społecznej i gospodarczej regionu,

5) poprawa warunków mieszkaniowych wynikająca ze spadku liczby ludności, zawieranych małżeństw, urodzeń i przyrostu naturalnego oraz rozwoju budownictwa indywidualnego do 2030 roku,

6) spadek udziału rodzin wielodzietnych w strukturze rodzin i gospodarstw domowych.

Do negatywnych tendencji zwiększających rozmiar wykluczenia społecznego zaliczono:

1) przyspieszony proces starzenia się ludności i związany z tym proces wzrostu obciążeń ekonomicznych rodzin,

2) wzrost liczby osób niepełnosprawnych i kosztów leczenia starzejącego się społeczeństwa,

3) wzrost liczby samotnych kobiet (wdów) i gospodarstw jednoosobowych,

4) wzrost liczby dzieci w rozwodzących się i podzielonych rodzinach,

5) wzrost liczby urodzeń pozamałżeńskich (ponad 20%),

6) wzrost liczby rodzin bezdzietnych²⁰.

Zidentyfikowano również główne problemy społeczne występujące w rejonach opiekuńczych pracowników socjalnych woj. opolskiego²¹. Problemy społeczne stanowią istotną przeszkodę w prawidłowym funkcjonowaniu społeczeństwa, a ich występowanie silnie koreluje ze zjawiskiem zagrożenia wykluczeniem społecznym. Badania wykazały, że głównymi problemami związanymi z wykluczeniem społecznym są: ubóstwo, długotrwałe bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm w rodzinie, przewlekłe choroby. Rozwiązywanie tych

²⁰ Ibidem, s. 13.

²¹ Badania zostały przeprowadzone na próbie 347 pracowników socjalnych (89% populacji). Dzięki zdobytym umiejętnościom i kwalifikacjom zawodowym potraktowano ich jako ekspertów w dziedzinie pomocy społecznej i pracy socjalnej. Ich wiedza oraz opinia dotycząca wielu zagadnień z tego zakresu jest kluczowa w rozwiązywaniu problemów społecznych regionu opolskiego i projektowaniu polityki społecznej nakierowanej na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Obserwatorium Integracji Społecznej, *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w ocenie pracowników socjalnych województwa opolskiego – wybrane zagadnienia*, Opole 2009.

problemów jest niezwykle trudnym zadaniem, ponieważ są one osadzone głęboko w strukturze społecznej i sytuacji życiowej osób nimi dotkniętych. Identyfikacja skali występowania poszczególnych problemów jest potrzebna, aby móc obrać główne kierunki działań podejmowanych przez władze samorządowe i instytucje pozarządowe w celu redukcji ich skutków. Przyczynia się to również do poprawy i wyrównania warunków życia mieszkańców Śląska Opolskiego, zwiększając przy tym poziom integracji społeczności lokalnych.

Najtrudniejsze do przezwyciężenia problemy społeczne to, w świetle przytoczonych badań²²: alkoholizm w rodzinach, długotrwałe bezrobocie, przemoc w rodzinie, ubóstwo, bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego. Dane te pozwalają zauważyć, że najtrudniejszymi problemami do rozwiązania są te, które wynikają z tzw. kultury ubóstwa. Wymienione zachowania w dużej mierze wynikają z negatywnych wzorców przekazywanych w rodzinie w okresie socjalizacji. W dorosłym życiu są one najczęściej powielane i powtórnie przekazywane następnym pokoleniom²³.

Wyniki badań²⁴ ukazały, że w praktycznym wymiarze grupy najbardziej zagrożone wykluczeniem identyfikowane są z deprivacją w zakresie potrzeb materialnych. Do grup znajdujących się w sferze umiarkowanego zagrożenia ekskluzją ponownie znalazły się osoby długotrwałe bezrobotne oraz rodziny żyjące w ubóstwie. Spośród wszystkich dostępnych kategorii najmniej zagrożone, zdaniem respondentów, są rodziny z problemem alkoholowym oraz rodziny wielodzietne. Wyniki badań potwierdzają m.in. dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które pokazują, że w woj. opolskim prawie 50% rodzinom objętym pomocą społeczną pomocy udzielono z powodu bezrobocia oraz ubóstwa²⁵.

Zidentyfikowano również trzy istotne czynniki, które utrudniają pracownikom socjalnym wypełnianie zadań pracy socjalnej, a tym samym ograniczają działania zwalczające wykluczenie społeczne. Należą do nich przede wszystkim uzależnienie klientów pomocy społecznej od zbyt wysokich świadczeń pieniężnych, co skutkuje beczynnością w poszukiwaniu pracy lub w uzyskaniu samodzielności. Ustawa o pomocy społecznej zakłada konieczność aktywizowania i usamodzielniania, jednak realizacja tego jest utrudniona w wyniku zbyt szczegółowego jej powiązania z kodeksem postępowania administracyjnego, co za-

²² Ibidem.

²³ K.W. Frieske, *Bieda – miary i interpretacje*, [w:] *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, Warszawa 1996.

²⁴ Obserwatorium Integracji Społecznej, *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w ocenie pracowników socjalnych województwa opolskiego...*

²⁵ 14 959 z powodu bezrobocia i 14 692 z powodu ubóstwa – sprawozdanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z udzielonych świadczeń pomocy społecznej, pieniężnych w naturze i usługach za styczeń–grudzień 2009 r.

biera czas niezbędny do realizacji działań aktywizacyjnych. Jednym z poważniejszych problemów systemu pomocy społecznej w przeciwdziałaniu marginalizacji jest ograniczony zakres stosowania pracy socjalnej i innych metod aktywizujących klientów²⁶. Służby społeczne woj. opolskiego dostrzegają nieskuteczność świadczeń pieniężnych w zapobieganiu wykluczeniu, dlatego w coraz większym zakresie stosują instrumenty aktywizacji, przynoszące lepsze efekty. Faktem jest, że w czasie realizacji poszczególnych instrumentów aktywizacyjnych napotyka się problemy różnej natury²⁷. Jest to jednak nieuniknione, gdy pracuje się z tak subtelną materią, jaką jest człowiek.

Aktywna polityka społeczna w ograniczaniu wykluczenia społecznego

Aktywna polityka społeczna jest tą formą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, która zakłada ograniczanie „pasywnych” działań na rzecz usamodzielniania się osób, poszerzania ich kompetencji oraz aktywizowania w sferze społecznej, edukacyjnej, zawodowej i zdrowotnej. Bezpośrednia pomoc finansowa nie prowadzi do ponownego włączenia w ramy społeczeństwa, nawet gdy powodem wykluczenia jest bieda. Jednostki nie potrafią wykorzystać uzyskanych środków finansowych do zmiany własnego położenia i sytuacji życiowej.

Aktywna forma pomocy zakłada koordynację działań trzech sektorów w celu jeszcze lepszej i kompleksowej organizacji różnych form wsparcia, akcentowanie roli samorządu lokalnego oraz wzrost znaczenia organizacji pozarządowych²⁸. Aktywna polityka społeczna nie wyklucza pasywnych form pomocy, powinny być jednak uruchamiane dopiero wtedy, gdy działania aktywizujące są niemożliwe bądź nieskuteczne. Aktywizacja zakłada powolne wejście na rynek pracy przez nabycie wszelkich niezbędnych kompetencji – od komunikacyjnych po zawodowe. Zakłada się przy tym, że osoba aktywizowana przez szereg kontaktów społecznych z czasem zacznie aspirować do pozycji społecznych znajdujących się wyżej w strukturze społecznej, co jest niezbędne, aby włączyć ją w główny nurt życia społecznego. Aktywna polityka społeczna powinna być skierowana nie tylko do klientów pomocy społecznej i klientów powiatowych urzędów pracy. Ważne są tutaj działania skierowane do pracodawców, uświada-

²⁶ Jest to spowodowane m.in. zbyt małą liczbą pracowników socjalnych i przez to zbyt wielką liczbą rejonów opiekuńczych, niskim prestiżem zawodu pracownika socjalnego oraz niewystarczającą liczbą instytucji wspierających skuteczność pomocy społecznej.

²⁷ Wymienić można tutaj trudności z dotarciem do osób, które nie zgłaszają się do ośrodka pomocy społecznej, potrzebę przełamывania biernej postawy i niechęć klientów czy same problemy związane z finansowaniem projektów, np. kwalifikowalność wydatków.

²⁸ M. Rymśza, *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, [w:] *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 29–30.

miające, że niezbędne jest tworzenie nowych subsydiowanych miejsc pracy, co pozwala zatrudniać dobrze wykształconych pracowników.

Badania²⁹ przeprowadzone w listopadzie 2010 roku ukazały zakres działań podejmowanych przez instytucje pomocy i integracji społecznej oraz organizacje działające w obrębie ekonomii społecznej w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w woj. opolskim. Analiza wykazała, że każda jednostka samorządu terytorialnego woj. opolskiego ma opracowaną Strategię rozwiązywania problemów społecznych zawierającą ich diagnozę oraz szczegółowe strategie, programy i projekty mające na celu przeciwdziałanie tym zjawiskom. Jednostki organizacyjne pomocy i integracji społecznej woj. opolskiego stosują szeroki zakres instrumentów aktywnej integracji, obejmując wsparciem prawie 33 tys. mieszkańców regionu.

Efektywną formą przeciwdziałania wykluczeniu jest realizacja projektów systemowych i konkursowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Strukturalnego. W 2010 roku uczestniczyło w nich 45 gmin województwa. Zastosowanymi instrumentami były m.in. kontrakty socjalne, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, liczne warsztaty i szkolenia prowadzące do aktywizacji społecznej i zawodowej. Ponadto w 39 gminach realizowane są lokalne programy dotyczące m.in. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, prowadzone są świetlice socjoterapeutyczne, kluby konsultacyjne. Dane te ukazują, że prawie 33 tys. osób i rodzin korzysta z programów aktywizacji, co stanowi 80% klientów pomocy społecznej. Pozostała grupa otrzymuje pomoc wyłącznie w postaci materialnej (zasiłki stałe lub usługi opiekuńcze), ponieważ z powodu wieku lub stanu zdrowia nie jest w stanie uczestniczyć w programach aktywizujących.

Ciągle zauważalny jest fakt niskiej partycypacji organizacji pozarządowych w działaniach integrujących społeczność lokalną i prowadzących do inkluzji osób marginalizowanych. Partnerstwo międzysektorowe ogranicza się zazwyczaj do dzielenia się informacjami z tego zakresu. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest mała liczba organizacji pozarządowych w woj. opolskim przypadająca na jednego mieszkańca, co jest również istotnym wskaźnikiem świadczącym o poziomie społeczeństwa obywatelskiego³⁰. Na tym tle wyróżniają się podmioty ekonomii społecznej współpracujące z władzami samorządów terytorialnych. Doskonałym przykładem współdziałania międzysektorowego są spółdzielnie socjalne, które są prężnie działającymi instytucjami

²⁹ Obserwatorium Integracji Społecznej, *Aktywna polityka społeczna w woj. opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu*, Opole 2010.

³⁰ J. Czapiński, T. Panek, *Raport Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2009.

pomagającymi aktywizować osoby wykluczone. Jednak liczba tych podmiotów jest wciąż niewystarczająca. W woj. opolskim istnieją 34 podmioty ekonomii społecznej, w tym 24 o charakterze niepublicznym.

Nabywanie odpowiednich kompetencji komunikacyjnych (w formie różnorodnych warsztatów), pozwalających utrzymywać dobre relacje (zarówno z pracodawcą, jak i w rodzinie), umożliwia przełamywanie negatywnych postaw beneficjentów. Pozwala również zmieniać dysfunkcyjne zachowania oraz poprawiać samoocenę ich uczestników. Podczas aktywizacji zawodowej prowadzonej przez ośrodki pomocy społecznej w ramach realizowanych projektów systemowych kluczową okazała się pomoc doradców zawodowych, którzy doskonale potrafią dobrać rodzaj kursów zawodowych do predyspozycji osobowościowych beneficjentów. Natomiast warsztaty umożliwiały nawiązywanie nowych kontaktów, integrując ich uczestników.

Monitorowanie procesów demograficznych jest kluczową kwestią dotyczącą rozwoju regionu, mającą także znaczenie w procesie integracji. Zjawiska związane z procesami starzenia się ludności, niski poziom dzietności kobiet i związane z tym problemy w zastępowalności pokoleń oraz malejący odsetek młodzieży mają bardzo istotny wpływ na system zabezpieczenia społecznego emerytów, rencistów i osób niepełnosprawnych³¹. Aktywna polityka społeczna przeciwdziałająca wykluczeniu powinna uwzględniać różne zagadnienia związane z systemem edukacji, dostosowując go do potrzeb lokalnego rynku pracy. Powinna brać pod uwagę politykę zdrowotną, mieszkaniową, politykę zatrudnienia i inne sfery, które są niezbędne przy zwalczaniu marginalizacji, a na które wpływają niekorzystne zjawiska demograficzne. Malejąca liczba ludności woj. opolskiego, (zmiany w strukturze ludności w wieku poprodukcyjnym i gwałtownie pomniejszająca się liczba dzieci i młodzieży) będzie jedną z przyczyn wykluczania rodzin zamieszkujących województwo. Na podstawie materiałów statystycznych stworzonych przez Główny Urząd Statystyczny oszacowano, że grupą najbardziej zagrożoną wykluczeniem społecznym są ci mieszkańcy Śląska Opolskiego, którzy utrzymują się z niezarobkowych źródeł (renty, emerytury, zasiłki). Przy czym wykluczenie to wynikać będzie z braku możliwości zaspokajania potrzeb opiekuńczych i pielęgnacyjnych osób starszych.

Analizy wykazały również, że w 2010 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 26 osób w wieku przedprodukcyjnym i 26 w wieku poprodukcyjnym. Według prognoz na rok 2035 wielkość ta będzie wynosiła 24 osoby w wieku przedprodukcyjnym i aż 50 w wieku poprodukcyjnym³². Tym samym

³¹ R. Radziński, K. Szczygielski, *Prognoza migracyjna ludności województwa opolskiego na lata 2005–2020. W przekroju powiatów, gmin i miejscowości*, Opole 2008.

³² *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 235, za: Obserwatorium Integracji Społecznej, *Grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem społecznym – aspekt demograficzny*

liczba osób starszych, które utrzymują się z niezarobkowych źródeł utrzymania, przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym, podwoi się, stanowiąc istotne obciążenie demograficzne. Inną tendencją jest duży odsetek ludzi młodych z wyżu demograficznego, którzy w najbliższym czasie zaczną wchodzić na rynek pracy i konfrontować się z jej brakiem. Mogą towarzyszyć temu frustracja i apatia oraz masowe migracje do krajów Unii Europejskiej (zwłaszcza osób z wyższym wykształceniem). Obecnie na Śląsku Opolskim odnotowuje się również bardzo niski poziom aktywności zawodowej³³. Wymienione zjawiska mogą doprowadzić do występowania dużych nierówności społecznych. Dlatego istotne wydaje się tutaj upowszechnianie postulatów aktywnej polityki społecznej, których podstawą jest inwestowanie w kapitał ludzki.

We wnioskach z badań dotyczących aktywnej polityki społecznej³⁴ autorzy wskazali na trzy zasadnicze korzyści ze stosowania projektów systemowych. Upowszechniają one i utrwalają przekonania samych beneficjentów co do efektów udziału w projektach systemowych – przyczyniają się w ten sposób do zmniejszania stopnia zagrożenia wykluczeniem społecznym. Pozwalają na upowszechnianie wiedzy na temat aktywnej integracji oraz wzmacniają przekonanie społeczności lokalnej do korzyści płynących z prowadzenia aktywnych form wsparcia. Zwiększają zainteresowanie władz samorządowych udziałem w projektach systemowych Projektu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz do realizacji własnych programów lokalnych stosujących instrumenty aktywnej integracji.

Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że można wyodrębnić dwa główne sposoby przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Są to działania kładące nacisk na nabycie przez jednostkę umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych. Można zaliczyć do nich wiele programów współfinansowanych przez Unię Europejską mających na celu wyposażenie osób wykluczonych społecznie w nowe kompetencje i umiejętności. Przekwalifikowanie tych osób pozwala na dostosowanie ich kompetencji do wymagań lokalnego rynku pracy.

Drugim sposobem zapobiegania wykluczeniu społecznemu są wszelkie działania dążące do zwiększenia spójności społecznej w skali makro. Wymienić można tutaj np. tworzenie nowych miejsc pracy lub pobudzanie wzrostu gospodarczego. Takie działania pomagają całym grupom znajdującym się w szczegól-

ny..., http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_L_prognoza_ludnosci_na_lata2008_2035.pdf, dostęp: 31.11.2011 r.

³³ Odsetek aktywności zawodowej mieszkańców woj. opolskiego wynosił 54,7% w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców.

³⁴ Obserwatorium Integracji Społecznej, *Aktywna polityka społeczna w woj. opolskim – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu...*

nie niebezpiecznej sytuacji. Istotny jest tutaj rozwój społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie, partycypując w życiu społecznym, mają świadomość i są odpowiedzialni za obywateli, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji niezależnie od siebie bądź nie mają wystarczających predyspozycji, aby zabezpieczyć swój byt.

Wykorzystywane przez instytucje pomocy i integracji społecznej instrumenty aktywizujące (a także przyznawane świadczenia) są głównymi instrumentami w walce z wykluczeniem społecznym. Liczni badacze dowodzą, że pasywne formy wsparcia w postaci świadczeń (materialnych i w usługach) pogłębiają tylko złe położenie ludzi dotkniętych problemami społecznymi, generując bierną postawę życiową, wyuczoną bezradność i postawę roszczeniową³⁵. Dlatego niezmiernie istotne jest wypracowanie nowych modeli pomocy ludziom marginalizowanym i zagrożonym tym zjawiskiem. Przykładem takich działań może być wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej.

Instrumenty aktywnej polityki społecznej włączają jednostkę do struktury społecznej już przez samo uczestnictwo w jej podmiotach, a zarazem inwestują w kapitał ludzki, organizując szereg szkoleń i warsztatów, przyczyniają się do jego pomnażania³⁶.

Powyższe rozważania dotyczyły w głównej mierze problemów wykluczenia związanego z upośledzeniem w sferze ekonomicznej, politycznej i kulturowej. Jednak obecna rzeczywistość społeczna każe nam spojrzeć na to zjawisko znacznie szerzej, gdyż może ono dotyczyć ludzi mających dobrą sytuację materialną, ale pozbawionych aspiracji lub dotkniętych patologią. Doskonałym przykładem mogą być osoby niepełnosprawne nieodczuwające trudności finansowych, jednak pozbawione kontaktów z otoczeniem i w ten sposób zagrożone wykluczeniem społecznym.

SOCIAL EXCLUSION IN THE OPOLE VOIVODSHIP

Summary

The main theme of this article are the issues connected with social exclusion, both various theoretical approaches and the development of this concept in scientific discourse being discussed. Furthermore, the multidimensionality of exclusion phenomenon as well as its procedural character are emphasized. It is argued in the text that social exclusion is not only the outcome of materialistic needs isolation, but is associated with this occurrence as well. The text concentrates on social exclusion in the Opole Region, together with the coexisting problems. The research focuses also on demographical phenomena which are to influence social exclusion in the future. The article's conclusion is that making active social politics commoner, by investing in human resources and cutting down passive aiding forms, is the most effective activating method when it comes to persons and groups endangered by social exclusion.

³⁵ M. Rymśa, op. cit., s. 30–31.

³⁶ R. Szarffenberg, *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlik-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 402–403.