

# ZWALCZANIE UBÓSTWA I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO W RAMACH POLITYKI REALIZOWANEJ NA SZCZEBŁACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Piotr Błędowski  
Paweł Kubicki

Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH

## WPROWADZENIE

W ostatnich dziesięcioleciach obserwuje się na kontynencie europejskim wzrost znaczenia działań podejmowanych przez podmioty polityki społecznej w skali lokalnej. Wiąże się to m.in. z tym, że skala lokalna nie tylko staje się pomocna w szybkim podejmowaniu działań i skróceniu czasu reakcji na powstające problemy społeczne, ale ponadto umożliwia uwzględnienie specyfiki potrzeb w poszczególnych regionach kraju, jakie są wyrażane przez konkretne grupy ludności, oraz lokalnego potencjału społecznego do ich zaspokajania.

Diagnozowanie potrzeb w skali lokalnej stwarza możliwość lepszego rozpoznania warunków bytu ludności i dostosowania form działania instytucji polityki społecznej do lokalnej specyfiki<sup>1</sup>. Skala środowiska lokalnego jest najbardziej właściwa dla oceny potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, organizacji systemu oświaty, pośrednictwa pracy i świadczeń dla bezrobotnych, pomocy społecznej oraz tworzenia warunków dla działalności organizacji pozarządowych i grup samopomocy<sup>2</sup>. Skala ta jest również najbardziej odpowiednia do podejmowania działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie wykluczenia społecznego. Przyjęcie lokalności jako perspektywy spojrzenia podmiotów polityki społecznej pozwala więc na pełniejszą odpowiedź na pytanie o najbardziej dotkliwie odczuwane niezaspokajane potrzeby, a także na dostrzeżenie kwestii wykluczenia społecznego w jej lokalnym wymiarze i dobór właściwych metod jej rozwiązywania.

## CEL, PRZEDMIOT I ZAKRES BADANIA

Celem badania była ocena działań samorządów lokalnych na rzecz zapobiegania, zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Za najważniejsze zagadnienia badawcze uznano w szczególności:

- określenie zakresu zadań (zwłaszcza obowiązkowych) instytucji samorządu terytorialnego w odniesieniu do zapobiegania wykluczeniu społecznemu i zwalczania go;
- zbadanie stanu świadomości władz lokalnych w zakresie problematyki wykluczenia społecznego;
- zbadanie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi aktorami (instytucjami) decydującymi o polityce lokalnej oraz cenie ich kompetencji;
- analizę lokalnych programów zapobiegających wykluczeniu i ubóstwu bądź je zwalczających;
- wskazanie silnych i słabych punktów istniejących rozwiązań i ewentualnie zaproponowanie zmian;
- próbę oceny skuteczności konkretnych programów realizowanych przez instytucje samorządu terytorialnego.

Tak zakreślony problem badawczy stał się podstawą sformułowania centralnej tezy badania. Zgodnie z nią, działania samorządu lokalnego w zakresie zapobiegania i zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa są mało skuteczne. Koncentrują się przede wszystkim na zwalczaniu ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, a jedynie w niewielkim stopniu obejmują zapobieganie im. Skuteczne działania samorządów wymagają wszechstronnej diagnozy sytuacji społecznej grup zagrożonych wykluczeniem, pozyskania opinii publicznej do zapobiegania i zwalczania wykluczenia, koordynacji przedsięwzięć poszczególnych instytucji samorządowych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Podstawą tak sformułowanej tezy były prowadzone we wcześniejszych okresach w Instytucie Gospodarstwa Społecznego SGH badania terenowe dotyczące ubóstwa, lokalnej polityki społecznej i warunków życia grup ludności znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W następstwie analizy wyników zrealizowanych sformułowane zostały dwie tezy pomocnicze:

- 1) działania samorządu terytorialnego, pomimo podkreślanej w teoriach wieloaspektowości wykluczenia społecznego, koncentrują się na wykluczeniu ekonomicznym i ubóstwie;
- 2) brak działań na rzecz zapobiegania i zwalczania wykluczenia społecznego prowadzi do tworzenia się podklasy i ma negatywny wpływ na społeczność lokalną.

Tezy te poddane zostały weryfikacji podczas badania terenowego i studiów literatury przedmiotu. Do bardziej precyzyjnego sformułowania problemu badawczego wykorzystane zostały pytania badawcze, stanowiące podstawę dyskusji nad dostępną literaturą i wynikami badań terenowych realizowanych w Polsce i w krajach zachodnioeuropejskich. Podstawowe pytania badawcze zostały sformułowane w następujący sposób:

- W jaki sposób organy samorządu terytorialnego postrzegają problem wykluczenia społecznego i jakie przypisują mu znaczenie?
- Jakie programy zwalczania ubóstwa zostały opracowane, wcielone w życie i jak są realizowane: jakie są sposoby finansowania w konkretnych przypadkach?
- Jak można ocenić skuteczność tych programów? Jakie czynniki wywierają na nią wpływ?
- Jak można podnieść skuteczność realizowanych świadczeń w ramach programu?
- Jakie są miary skuteczności lokalnej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu?

Trafność hipotez i pytań badawczych zależy między innymi od precyzyjnego zdefiniowania wykluczenia społecznego. Autorzy przyjęli za NSIS taką definicję wykluczenia, w myśl której wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem odgrywanie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób.

Do przygotowania raportu posłużono się m.in. metodą analizy materiałów źródłowych. Przy jej wykorzystaniu sporządzona została mapa problemów, dodatkowo zweryfikowana w trakcie pilotażu, które należało szczególnie uważnie rozpatrzyć podczas dalszych etapów badania. Podstawowe wyniki badania empirycznego uzyskane zostały podczas wywiadów w kilku gminach na terenie Polski. Końcowy etap badania polegał na analizie treści i zadań wynikających z lokalnych strategii rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych.

Badania terenowe zostały przeprowadzone w pięciu gminach, z czego cztery wybrano specjalnie do badania w ramach projektu zamawianego, a jedną w ramach badań własnych realizowanych w SGH w Warszawie. Gminy zostały dobrane tak, by spełniały określone podczas pierwszego etapu badania kryteria. W każdej z gmin przeprowadzono wywiady z władzami gmin, pracownikami ośrodków pomocy społecznej, liderami organizacji pozarządowych i zwykłymi mieszkańcami, które posłużyły także do analizy pola semantycznego (Robin 1980, s. 252–281; Kłosiński 1999, s. 45) dla pojęcia „wykluczeni społecznie”.

Tabela 1. *Charakterystyka badania terenowego w wybranych gminach*

Nazwa gminy	Charakterystyka gminy	Liczba ludności	Budżet
Sokółka (Podlaskie)	gmina miejsko-wiejska o wysokim poziomie aktywności społecznej	18 945	<b>39.474.123</b> 17.583.907
Dobra (Małopolska)	gmina wiejska o przeciętnej aktywności społeczno-gospodarczej	9 328	<b>15.614.985</b> 3.072.174
Nowe Skalmierzyce (Wielkopolska)	gmina miejsko-wiejska o wysokim poziomie aktywności gospodarczej	15 191	<b>24.876.509</b> 11.991.471
Subkowy (Pomorskie)	gmina wiejska o przeciętnej aktywności społeczno-gospodarczej	5 214	<b>10.173.847</b> 3.169.361
Łysomice (Kujawsko-Pomorskie)	gmina wiejska o przeciętnej aktywności społeczno-gospodarczej	8 325	<b>13.860.127</b> 5.749.866

Źródło: Opracowanie własne – dane dotyczące liczby ludności (faktyczne miejsce zamieszkania na 31 XII 2005) i dochodów gminy w zł (dochody budżetu gminy ogółem, w wierszu poniżej dochody własne gminy) na podstawie banku danych regionalnych GUS za rok 2005 (<http://www.stat.gov.pl/bdr/bdrap.strona.indeks>).

W ramach kolejnego etapu badania dokonano analizy strategii rozwiązywania problemów społecznych w 16 wybranych gminach. Były to:

- gminy wiejskie: Trzebowniko, Telatyn, Goleśzów, Pabianice;
- gminy miejsko-wiejskie: Pięńszyno, Sokółka, Gryfino, Mordy;
- gminy miejskie: Oława, Aleksandrów Kujawski, Chojnice, Zakopane;
- gminy miejskie na prawach powiatu: Poznań, Kielce, Opole, Zielona Góra.

Zebrane materiały nie mają, rzecz jasna, charakteru reprezentatywnego i nie pozwalają na wyciągnięcie w pełni uprawnionych wniosków ogólnych dotyczących sytuacji w całym kraju. Wydaje się jednak, iż rozbudowana wstępna analiza materiałów zastanych, jak i duża różnorodność badanych gmin pozwalają nam z dużym przekonaniem odnosić nasze wyniki do sytuacji większości gmin w Polsce. Stanowi ona także podstawę do dalszych bardziej szczegółowych analiz.

Za najważniejsze braki zebranych materiałów należy uznać dużą subiektywność niektórych z nich, w szczególności danych na temat relacji pomiędzy poszczególnymi aktorami polityki lokalnej. Jednocześnie należy podkreślić, że dane statystyczne na temat ludzi ubogich i wykluczonych, a szerzej mówiąc potrzebujących pomocy i wsparcia ze strony społeczności i władz lokalnych, ograniczone są w zasadzie do danych pozostających w dyspozycji lokalnego ośrodka pomocy społecznej. Tym samym, o ile można pokusić się o pewne analizy na temat popadania w coraz większe ubóstwo i wykluczenie, o tyle znacznie trudniej o dane dotyczące osób, których sytuacja poprawiła się, bądź tych, którzy, balansując na krawędzi wykluczenia. Ten fakt wzmacnia nasze przekonanie, że działania samorządów koncentrują się na zwalczaniu, a nie zapobieganiu wykluczeniu, jak i to, że działania te raczej pomagają w „utrzymaniu na powierzchni”, zahamowaniu pogarszania się sytuacji ludzi znajdujących się w sytuacji kryzysowej, niż pozwalają na zwalczanie trudnej sytuacji życiowej i opuszczenie grupy rodzin dotkniętych wykluczeniem społecznym.

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wyniki badania potwierdziły główną tezę, jaką przyjęto w badaniu. Działania samorządu lokalnego w zakresie zapobiegania i zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa należy uznać za mało skuteczne. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest koncentracja środków na pomocy osobom głęboko wykluczonym. Jednocześnie zakres pomocy przypadającej na wykluczonego i jego rodzinę nie pozwala im w większości przypadków na znaczącą poprawę sytuacji i tym samym wyjście z wykluczenia, a jedynie powstrzymuje przed jej dalszym pogarszaniem. Wyjściem z takiej

sytuacji byłoby rozszerzenie zakresu pomocy, bądź szybsza i nie wymagająca tyłu nakładów interwencja we wcześniejszej fazie wykluczenia oraz przeciwdziałanie temu zjawisku.

Pozytywnie została zweryfikowana również jedna z tez pomocniczych mówiąca, że brak działań na rzecz zapobiegania i zwalczania wykluczenia społecznego prowadzi do tworzenia się podklasy i ma negatywny wpływ na społeczność lokalną. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy problemy społeczne dotyczą większej części danej społeczności, jak ma to miejsce w przypadku wsi zamieszkiwanych przez pracowników byłych państwowych gospodarstw rolnych. Natomiast częściowo potwierdziła się druga z tez pomocniczych, według której działania samorządu terytorialnego koncentrują się na wykluczeniu ekonomicznym i ubóstwie. Wynika to stąd, że główną jednostką świadczącą pomoc osobom wykluczonym, jak i koordynującym polityką społeczną w gminach są najczęściej ośrodki pomocy społecznej. Jednak pracownicy samorządowi dostrzegają również społeczny wymiar wykluczenia i konieczność pracy socjalnej z osobami wykluczonymi w celu zmiany ich życiowych postaw.

Okazało się także, że wykluczenie społeczne, choć niezbyt dokładnie definiowalne, ma w oczach pracowników polskich samorządów zabarwienie raczej negatywne i jest bliższe wyrażeniu „margines społeczny” czy też „patologia”. Jest ono również relatywne, gdyż im biedniejsza i bardziej homogeniczna gmina, tym większy poziom obiektywnej deprywacji jednostek postrzeganych jako wykluczone i tym większa rozbieżność między pojęciem wykluczenia i ubóstwa.

Wnioski te mogą wynikać z wielkości badanych gmin, gdyż w mniejszych społecznościach wykluczenie jest w znacznym stopniu postrzegane jako problem indywidualny i dotyczy także relacji z innymi, czyli wymiaru społecznego, a najczęstszym przykładem osób wykluczonych są alkoholicy. W przypadku większych gmin respondenci częściej wskazywali na czynniki zewnętrzne, niezależne od jednostek, prowadzące do wykluczenia, takie jak wysoki wskaźnik krajowego bezrobocia, a termin wykluczenia obejmował więcej kategorii osób, np. seniorów.

Jednocześnie rozbieżność pomiędzy oficjalnym a potocznym funkcjonowaniem terminu „wykluczeni społecznie” może wpływać na praktyczną realizację lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Władze gminy i mieszkańcy są zdecydowanie bardziej skłonni pomagać osobom ubogim, ale znajdującym się (według respondentów) w trudnej sytuacji życiowej „nie ze swojej winy”, a tym samym nie uważanych za wykluczone<sup>3</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o rodziny wielodzietne. Jednocześnie samorządy dość niechętnie decydują się na wydawanie pieniędzy ze swojego budżetu na pomoc jednostkom postrzegającym jako wykluczone na skutek swoich działań (alkoholizm, przestępstwa, brak chęci do pracy). Tym samym na działania integracyjne, przynajmniej w małych gminach, wpływ może mieć nie tylko obiektywnie zła sytuacja osób wykluczonych, ale także ocena moralna ich postępowania.

Analiza działań władz samorządowych pozwala stwierdzić, że zdecydowanie największy wpływ na działania samorządu wobec wykluczenia społecznego ma administracja centralna. Tam gdzie nie ma odpowiedniej ustawy, procedur i idących za tym środków finansowych, tam zazwyczaj nie ma dodatkowych programów. Uzupełnienie dla ustawowych działań samorządu stanowią lokalne inicjatywy zależne przede wszystkim od dobrej woli i chęci urzędników gminy (jako inicjatorów bądź osób wspierających) i samych mieszkańców – obecność lokalnych liderów i organizacji pozarządowych. Istotną jest tutaj rola wójta bądź burmistrza danej gminy oraz kierownika i pracowników gminnego ośrodka pomocy społecznej.

Realizowane przez gminę projekty dotyczą raczej poszczególnych problemów społecznych, np. zwalczania alkoholizmu w ramach Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Rzadziej natomiast kompleksowo podchodzą do tematu wykluczenia społecznego. Niestety, ze względu na fakt, że większość celów działań samorządów jest określona jedynie ogólnikowo i nie ma podanych konkretnych wskaźników, pozwalających na ocenę poziomu ich realizacji, bardzo trudno ocenić faktyczną skuteczność realizowanych działań.

Brak całościowego spojrzenia na problematykę wykluczenia społecznego oraz postrzeganie polityki społecznej i diagnozowanie problemów społecznych przez pryzmat pomocy społecznej w badanych gminach wynika przede wszystkim z braku odpowiednich kadr oraz faktu, że specjaliści znający się na polityce społecznej najczęściej pracują właśnie w ośrodkach pomocy społecznej. Władze gminy są natomiast w znacznie większym stopniu zainteresowane rozwojem gospodarczym i infrastrukturalnym gminy, a mniej wspieraniem kapitału ludzkiego jej mieszkańców.

Za najskuteczniejszą metodę walki z wykluczeniem w opinii rozmówców został uznany rozwój gospodarczy gminy, który zwiększa zarówno jej dochody własne (pozwalające na realizację programów zwalczających wykluczenie), zmniejsza obciążenia związane z finansowaniem świadczeń społecznych z własnego budżetu oraz pozwala na uzyskanie przez osoby wykluczone własnych dochodów.

W tej sytuacji należałoby sformułować pod adresem podmiotów samorządowych następujące rekomendacje.

1. Zapewnić właściwe przygotowanie zawodowe pracowników urzędu gminy/miasta, odpowiedzialnych za realizację zadań społecznych (m.in. zwalczanie wykluczenia społecznego, współpraca z ośrodkiem pomocy społecznej, promocja zdrowia i zdrowie publiczne), tak by ułatwić docieranie do organów władzy samorządowej sygnałów o pojawiającym się zagrożeniu wykluczeniem lub nasilaniu się procesu ubożenia ludności; w mniejszych gminach istotne wydaje się korzystanie ze wsparcia merytorycznego wyspecjalizowanych firm i ośrodków badawczych oraz doświadczeń i opracowań władz powiatowych, wojewódzkich i centralnych, w tym wykorzystanie tamtejszych strategii przy budowaniu własnych planów rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych.

2. Dokonać wszechstronnej diagnozy społecznej, odpowiadającej m.in. na pytania o skalę i formy występowania wykluczenia społecznego na terenie działania samorządu. Diagnoza ta powinna również umożliwić poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyczyny ubóstwa i wykluczenia na terenie lokalnym.

3. Określić lokalne programy przeciwdziałania wykluczeniu i wskazać, jakie cele mogą zostać zrealizowane poprzez włączenie gminy w realizację strategii regionalnej i ogólnonarodowej; programy te powinny zawierać zestaw wskaźników pozwalający na monitorowanie oraz określenie efektywności.

4. Zapewnić współdziałanie organizacji pozarządowych w realizacji zadań polityki zwalczania wykluczenia i ubóstwa; zapewnić osiągnięcie porozumienia sił społecznych i politycznych na terenie gminy co do celów i programów zwalczania ubóstwa oraz wykluczenia społecznego niezależnie od okresu ich realizacji (programy walki z wykluczeniem wymagają na ogół okresu dłuższego niż jedna kadencja władz samorządowych).

5. Pozyskać lokalną opinię publiczną do współdziałania w zakresie walki z wykluczeniem i uzyskać społeczne przyzwolenie na przeznaczenie stosownej części środków materialnych na realizację zadań i programów.

6. Zapewnić (w miarę możliwości) zewnętrzne wsparcie finansowe dla realizacji wyznaczonych celów, w tym funduszy unijnych<sup>4</sup>, przy jednoczesnym uwzględnieniu stałych kosztów utrzymania ewentualnych nowo powstałych instytucji o charakterze społecznym.

7. Zadbać o systematyczne informowanie lokalnej opinii publicznej o rezultatach podejmowanych działań.

8. W przypadku większych programów zapewnić konsultację środowiska naukowego w celu wypracowania optymalnych metod działania.

<sup>1</sup> Według J. Szczepańskiego, instytucja oznacza zespół urządzeń materialnych i środków działania, pozwalających niektórym jednostkom na wykonywanie publicznych funkcji mających na celu zaspokojenie potrzeb lub uregulowanie zachowań członków grupy. Elementami każdej instytucji są akceptowane i określone przez grupę sposoby działania. Istnienie instytucji opiera się na przyzwoleniu społecznym, dotyczącym m.in. gotowości podporządkowania się niektórym ciężarom, związanym z funkcjonowaniem instytucji (Szczepański 1966).

<sup>2</sup> Przez skalę lokalną autorzy rozumieją tu skalę powiatu lub gminy, choć większość działań praktycznych związanych z zaspokajaniem potrzeb indywidualnych i zbiorowych ma miejsce na poziomie gminy. Usytuowanie lokalnej polityki społecznej na obu tych poziomach wynika z potrzeby racjonalizacji wydatków na politykę społeczną i optymalizacji jej struktur. Wydaje się, że szczególnie skala powiatu jest właściwa do sformułowania pełnej diagnozy problemów społecznych i wskazania sposobów ich rozwiązywania przy efektywnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej i odpowiednim gospodarowaniu środkami finansowymi i rzeczowymi. Podmioty polityki społecznej, które terenem swego działania obejmują cały powiat, spełniają funkcje bardziej specjalistyczne, zajmując się zazwyczaj realizacją zadań adresowanych do wybranych grup ludności. Kryterium wyboru jest wyższy stopień fachowości udzielanych usług (np. edukacja na poziomie ponadgimnazjalnym czy świadczenia zdrowotne udzielane w zakładzie lecznictwa zamkniętego) lub kryterium ekonomiczne, związane z jednostkowym kosztem udzielanych w skali powiatu świadczeń. W przypadku świadczeń specjalistycznych, wymagających wyższych kwalifikacji personelu oraz z zasady lepszego wyposażenia placówek, koszt taki byłby nieporównanie wyższy, gdyby udzielanie ich organizować oddzielnie na terenie każdej gminy. Skala lokalna – rozumiana jako powiat z bardziej specjalistycznymi działaniami i gminy, oferujące podstawowe usługi i świadczenia – jest również terenem działania organizacji pozarządowych i ruchu wolontariuszów.

<sup>3</sup> Przynajmniej nie w rozumieniu wykluczenia ze społeczności lokalnej.

<sup>4</sup> Warto przy tym zauważyć, że podkreślany w mediach problem absorpcji środków unijnych w gminach może wiązać się nie tyle z brakiem odpowiednich kadr i osób nadzorujących projekty unijne, gdyż gminy albo posiadają takich specjalistów, albo znają firmy zewnętrzne mogące udzielić im wsparcia merytorycznego. Znacznie większym problemem może być brak niezbędnej własnego wkładu finansowego, gdyż polskie gminy w ciągu ostatnich lat pozycywały kredyty na rozwój infrastruktury lokalnej i mają małe możliwości zaciągania kolejnych pożyczek, co przy niewielkich dochodach własnych uboższych gmin może często decydować o ograniczeniu zakresu inwestycji.

## LITERATURA

- Chłoń-Domińczak A. (2005), *Strategia integracji społecznej – Polska a Unia Europejska*, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Uboństwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, IPISS, Warszawa.
- Council (1989), *Resolution of the Council and of the ministers for social affairs meeting within the Council of 29 September 1989 on combating social exclusion*, OJEC, C 277, Brussels.
- Czarnowski S. (1956), *Ludzie zbędni w służbie przemocy*, w: S. Czarnowski, *Dziela*, t. 2, PWN, Warszawa.
- Estivill J. (2003), *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion. An Overview*, ILO, Genewa.
- Frieske K.W. (2005), *Społeczne wykluczenie: o nicowaniu pojęć*, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska (red.), *Uboństwo i wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, IPISS, Warszawa.
- Giddens A. (2004), *Socjologia*, PWN, Warszawa.
- Kurzynowski A., red. (2003), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa.
- Szczepański J. (1966), *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa.

## SUMMARY

The paper summarizes research results concerning policies implemented at local government level aimed at preventing and combating social exclusion and poverty. Findings of research have confirmed the main thesis that activities of the local government in this field should be regarded as not very effective. This is mainly caused by concentration of resources for helping those in deep exclusion. Additionally, the scope of assistance per an excluded person and his or her family usually does not allow for a meaningful improvement of their situation and for leaving exclusion.