

*Izabela Książkiewicz*

## **LOKALNE INSTYTUCJE POMOCY SPOŁECZNEJ W PROCESIE AKTYWIZACJI SPOŁECZNO-ZAWODOWEJ BEZROBOTNYCH KOBIET**

*Jak wylać dziecko z kąpielą – na marginesie doświadczeń trzech gmin*

### **Wprowadzenie**

Przesłanie ekonomii społecznej, opisywanej także jako „lokalna ekonomia solidarności” lub „ekonomia wzmacniająca więzi społeczne”, jest bliskie pracy socjalnej, która jest postrzegana jako moderator i pośrednik działający między systemem politycznym, podmiotami ekonomicznymi czy kulturowymi oraz poziomem jednostkowych i grupowych działań. Jest ona traktowana jako wyraz troski o „przestrzeń społeczną” i rozumiana jako pewna wartość dla jej mieszkańców, mających poczucie przynależności, „spójni”, solidarności czy wspólnego celowego działania.<sup>1</sup>

Zgodnie ze współczesnym podejściem do pracy socjalnej w literaturze przedmiotu przyjmuje się,<sup>2</sup> że aktywność społeczno-zawodowa stanowi najbardziej pożądaną rezultat oddziaływań socjoterapeutycznych. Praca bowiem jest traktowana jako synonim zdrowia psychicznego. U osób, które są jej pozbawione, zanika społeczna siła motoryczna.

Przyszłość społeczeństw wysoko rozwiniętych, perspektywa deindustrializacji wiąże się ze stopniowym spadkiem zapotrzebowania na pracę człowieka w jej dotychczasowym, „przemysłowym” znaczeniu oraz z koniecznością poszukiwania – w sytuacji stale obecnego bezrobocia – sposobu na zachowanie i przywracanie indywidualnego poczucia sprawstwa i spójności społecznej.

Jedną z przyczyn owej zmiany związana była, i jest nadal, z nowymi technologiami i metodami zarządzania. W efekcie komputeryzacji, automatyzacji

---

<sup>1</sup> Na podstawie: J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005.

<sup>2</sup> M.in. ibidem; *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, s. „Studia i Monografie”, red. K. Frieske, Wyd. IPiSS, Warszawa 2004; *Pedagogika społeczna w perspektywie europejskiej. Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, red. S. Kawula, E. Marynowicz-Hetka, A. Przeclawska, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2003.

i zwiększonej wydajności pracy wystarczy 20% czynnych zawodowo, aby utrzymać gospodarkę w rozruchu – nie ma zapotrzebowania na więcej siły roboczej. Owe zmiany są istotnym źródłem wykluczenia społecznego, tzw. społecznych ran – obszarów wielkomięskiej nędzy, zaniku motywacji życiowej, zaburzeń tożsamości, likwidacji miejsc społecznych (tzw. nisz ekologicznych), braku wzajemnego zaufania i odpowiedzialności, braku instynktu pomocy wzajemnej oraz ostatecznie spójności środowisk lokalnych.

Współczesny pracownik musiał pogodzić się z fragmentaryzacją i chaosem uniemożliwiającym jakiegokolwiek planowanie własnego życia, stał się człowiekiem gotowym do podjęcia każdego zadania. Stopniowo zasilili rezerwową armię pracowników, a dzisiaj stał się elementem zbędnym w społeczeństwie. Natomiast sama „praca” jako wartość została zastąpiona przez „konsumpcję” pretendującą do miana głównego czynnika socjalizacji. Krytycy owej konstatacji utrzymują, że bycie konsumentem jest niemożliwe w sytuacji pozostawania bez pracy, będącej jedynym sposobem dotarcia do świata zasobów i ostatecznie do wspomnianej konsumpcji. Ten rodzaj sprzeczności może prowadzić do powstania bliżej niezdefiniowanych społecznych ognisk zapalnych.<sup>3</sup>

## 1. Aktywna polityka społeczna

Nowa polityka społeczna (nazywana też już dość powszechnie w literaturze przedmiotu polityką aktywną) definiuje równość jako włączenie, a nierówność jako wykluczenie. W społeczeństwie, gdzie praca ma zasadnicze znaczenie dla samooceny człowieka oraz poziomu jego życia, dostęp do niej stanowi jeden z głównych warunków tych szans. Jeżeli chcemy stymulować rozwój społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów organizacyjnych trzeciego sektora, to nie sposób pominąć tego problemu. Bowiern tylko „praca” jednocześnie umożliwia jednostkom, grupom i społecznościom lokalnym przejęcie kontroli nad własnym życiem, wspiera rozumienie istniejących w świecie procesów oraz wzmacnia dążenia do wyeliminowania źródeł społecznej nierówności i uprzywilejowania. Osoby dzisiaj zdolne do pracy w niedalekiej przyszłości mogą znaleźć się w sytuacji „społecznie zbędnych”. Podejmując profesjonalne próby profilaktyki i odbudowy wspólnot lokalnych, należy rozważyć,

---

<sup>3</sup> M.in. J. Krzyszkowski, *Między państwem...*, op.cit.; K. Frieske, *Utopie inkluzji...*, op.cit.; *Pedagogika społeczna...*, op.cit.; A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, PWN, Warszawa 2009.

w jakim stopniu owa kategoria „ludzi – odpadów postępu gospodarczego” powinna być, dla wzajemnej korzyści, włączona we wspólne działanie.

Analizowana przez Richarda Sennetta „korozja charakteru”,<sup>4</sup> będąca skutkiem przemian, jakim w ostatnich latach podlegała praca, powiązana z korodowaniem społecznej więzi, wydaje się być ważną przyczyną powstania i rozwoju takich inicjatyw społecznych, które definiujemy przy użyciu teoretycznych ram ekonomii społecznej.

Przyjmując szerokie rozumienie więzi społecznej jako bytu autonomicznego, istniejącego w skali makro, będącej powiązaniem podstawowych rodzajów struktur społecznych, należy wskazać na procesy mające wpływ na przemiany, jakim podlega współcześnie „praca”. Obejmują one złożony spłot przejawów:

- ogólnoświatowego życia gospodarczego,
- nowej funkcji państw narodowych, która zogniskowana jest na aktywizacji obywateli przez zróżnicowane oferty pracy i zatrudniania,
- naszego grupowego i wspólnotowego życia definiowanego jako ekonomia społeczna.

Rozwiązania promowane przez ekonomię społeczną adresowane są właśnie do tej grupy obywateli. Z perspektywy pracy socjalnej ich istotę można opisać jako poszukiwanie alternatywy wszelkich pasywnych, uzależniających i niszczących społeczną współodpowiedzialność form pomocy społecznej.

Ustawy wprowadzone w Polsce w latach 2003–2006, w powiązaniu z już istniejącymi unormowaniami prawnymi, dotyczącymi szeroko rozumianej aktywizacji społeczno-zawodowej grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, tworzą podstawy aktywnej polityki. Promują innowacyjne instrumenty pomocy oraz wskazują na znaczenie organizacji obywatelskich w działaniach na rzecz spójności społecznej.

Na instytucjonalnej mapie aktywizacji zawodowej osób wykluczonych pierwszoplanowe miejsce przypisuje się organizacjom obywatelskim. Ich rola polega na podejmowaniu dwóch równoległych typów działań.<sup>5</sup>

Pierwszy obejmuje lokalne zaangażowanie polityczne, którego celem jest uzyskiwanie poparcia dla całościowych powiatowych oraz wojewódzkich planów w zakresie promocji zatrudnienia. Drugi typ działań dotyczy aktywności praktycznej, ukierunkowanej na tworzenie w środowisku lokalnym konkretnych programów, których funkcje sprowadzają się do:

- wzrostu poziomu przygotowania do aktywności zarobkowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz tych, u których wystąpiły psychospołeczne konsekwencje dyskryminacji na rynku pracy,

<sup>4</sup> R. Sennet, *Korozja charakteru*, Muza SA, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> Na podstawie: J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna. Historia i współczesność*, „Praca Socjalna” 2008 nr 3.

- zatrudniania tej kategorii osób w tzw. warunkach wspieranych tworzonych w ramach zróżnicowanych modeli przedsiębiorstw społecznych, których zarządzanie pozostaje domeną organizacji obywatelskich lub też poszukiwania możliwości zatrudniania wspieranego na otwartym rynku pracy i w sektorze administracji publicznej.

Nowe i szeroko dyskutowane w środowisku praktyków formy aktywizacji społeczno-zawodowej to przede wszystkim: kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej oraz spółdzielnie socjalne, których przedmiotem jest prowadzenie przedsiębiorstwa z wykorzystaniem pracy jej członków.

Ekonomia społeczna oznacza zwykle działalność na pograniczu sektora prywatnego i publicznego prowadzoną przez grupę organizacji, na jaką składają się szeroko rozumiane stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa, w których dominuje prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem. Ich celem jest zaspokajanie tych potrzeb, które nie mogą zostać zaspokojone przez sektor przedsiębiorstw wolnego rynku oraz instytucje administracji publicznej

### 1.1. Formy wsparcia osób wykluczonych

Jak pisze Piotr Sałustowicz, „Celem ekonomii zorientowanej na wspólnotę jest m.in. rekonstrukcja zarówno społeczno-kulturowych, jak i społeczno-ekonomicznych relacji, które zostały zniszczone przez kapitalistyczny rynek. Rekonstrukcja ta jest adresowana do osób, które nie mają szans na integrację w ramach ekonomii sterowanej przez konkurencję i przymus stałej ekspansji”<sup>6</sup>

Owe potrzeby to spójność społeczna (zawierająca tworzenie miejsc pracy, stymulowanie przedsiębiorczości, utrzymywanie stabilności rynków) oraz te związane z koncepcją społeczeństwa uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności społecznej.

Istotą ekonomii społecznej jest szczególny sposób organizowania gospodarki, który konstytuuje dwa podstawowe wymiary więzi społecznej – świadomościowy oraz strukturalny. Działania z zakresu ekonomii społecznej, nazywane również „trzecią drogą”, są naturalną reakcją społeczności lokalnych na fakt wycofywania się państwa ze sfery działań opiekuńczych.

Spółczesność obywatelskie staje się zatem przestrzenią pośredniczącą między wolnym rynkiem a państwem.

---

<sup>6</sup> *Aktywizacja środowisk lokalnych*, red. P. Sałustowicz, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005.

Ważnym instrumentem współtworzącym społeczeństwo obywatelskie i sprzyjającym poprawie życia we wszystkich jego wymiarach na poziomie lokalnym są dostępne w kolejnych latach do 2013 roku środki w ramach funduszy PO KL.

## 2. Zadania jednostek samorządowych a programy funduszu PO KL

Ważnym projektodawcą – podmiotem korzystającym z funduszy PO KL w ramach projektów – są jednostki samorządowe, które dzięki dotacjom zyskują szansę skuteczniejszego wykorzystania swoich obowiązkowych zadań.

Najważniejszym podmiotem samorządowym, realizującym politykę społeczną poprzez wytwarzanie i udostępnianie określonych usług społecznych, jest podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, tj. gmina, wykonująca przydzielone jej zadania, uzupełniane ewentualnie zadaniami o charakterze fakultatywnym, podejmowanymi spontanicznie, z własnej inicjatywy.

Gminy są duże i małe, silne i słabe pod względem ekonomicznym, wiejskie i miejskie, turystyczno-rekreacyjne i uzdrowiskowe itd. Stąd wiele zadań publicznych z zakresu usług społecznych, które merytorycznie kwalifikują się do usytuowania ich na szczeblu gmin, znalazło się ostatecznie na szczeblu powiatów. Są to zadania, które nie muszą, a nawet nie powinny znajdować się w zasięgu działalności traktowanej jako swoisty monopol państwa, ale równocześnie nie nadają się do tego, by znaleźć się generalnie w obszarze kompetencji podmiotów samorządowych szczebla podstawowego, tj. gmin (szkoły publiczne ponadpodstawowe, szkoły specjalne i artystyczne, szpitale ogólne, większe biblioteki, domy opieki społecznej itd.).

W rezultacie drugiego etapu reformy ustrojowej, polegającej na rozbudowywaniu struktur organizacyjnych samorządu terytorialnego i przekazywaniu im możliwie szerokiego zasięgu zadań publicznych, które – jak już wspomniano – nie muszą, a nawet nie powinny być zarządzane i finansowane na szczeblu centralnym, tj. w obrębie działalności państwa, utworzono samorządowe powiaty i województwa,<sup>7</sup> następnie dokonano ustawowego podziału zadań publicznych w układzie pionowym, obejmującym wszystkie trzy szczeble pionowej struktury sektora publicznego, tj. gminy, powiaty i województwa.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Por. ustawy: z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578 oraz z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, DzU nr 91, poz. 576.

<sup>8</sup> Por. ustawy: z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trzystopniowego podziału terytorialnego, DzU nr 96, poz. 603 oraz z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie kompetencji organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, DzU nr 106, poz. 668.

**Władze gminy muszą więc dążyć do zaspokajania wszystkich potrzeb mieszkańców poprzez stworzenie odpowiednich agend lub nadzorowanie prywatnych form świadczonych usług w zakresie szeroko rozumianej pomocy i organizacji form świadczenia wsparcia społeczności lokalnej.**

Możliwość efektywnego wykorzystania szansy przez administrację publiczną (samorządową) na rzeczywiste koordynowanie programów aktywizujących zasoby ludzkie na „swoim terenie” są na dzień dzisiejszy duże – jednym z instrumentów jest organizowanie i wspieranie sieci wolontariatu, który angażuje różne grupy/jednostki do działania na rzecz innych jednostek i grup.

Również możliwość uzyskania na cele realizacji aktywnej polityki społecznej funduszy z Unii Europejskiej oznacza szansę urzeczywistnienia idei budowania społeczeństwa obywatelskiego na najniższym szczeblu organizmu społecznego, jakim jest region – miasteczko lub wieś, w której się mieszka.

**Fundusze unijne mogą być istotnym wsparciem różnorodnych działań zmierzających do budowy spójności społeczności lokalnych. By tak się jednak mogło stać, realizowane przez jednostki samorządowe projekty powinny być poprzedzone dokładną analizą i diagnozą wskazującą potrzeby w różnych obszarach.**

Realizacja projektów unijnych to złożony proces – wymaga od podmiotów ubiegających się o środki dużej uwagi i zaangażowania. Zdarza się, że samorządy obawiają się działań w ramach PO KL ze względu na formalne wymogi, część zaś, nie chcąc stracić funduszy, koncentrują na technicznej stronie realizacji projektów.

Ideą projektów PO KL, w tym systemowych, jest przeciwdziałanie procesom marginalizacji, które w Polsce mają silne zróżnicowanie przestrzenne i są mocno skorelowane z miejscem zamieszkania.

### 3. Proces wykluczenia z przestrzeni społecznej

Wykluczenie społeczne nie jest zjawiskiem nowym. Towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Nową cechą jest pojawiający się wraz z atomizacją społeczną wzrost jego nasilenia i kształtowanie się jego zupełnie nowych wymiarów, dotyczących wielu ludzi i czyniących z wykluczenia istotny czynnik różnicowania społecznego, w tym również wykluczenia w wymiarze przestrzennym.<sup>9</sup>

Jest to pojęcie przeciwstawne do społecznego uczestnictwa w szerszych zbiorowościach, takich jak naród, społeczeństwo czy społeczność. Oznacza ono izolację

<sup>9</sup> Za: K. Frieske, *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce*, IFiS PAN, Warszawa 1997.

dobrowolną, bądź – częściej – wymuszoną uwarunkowaniami zewnętrznymi (biedą, bezrobociem, odmiennym kolorem skóry, religią, kalectwem, nieakceptowanym przez środowisko zachowaniem czy preferencjami seksualnymi). Izolacja jednostek lub grup społecznych od zbiorowości lub instytucji współczesnego państwa utrwala podział na „naszych” i „obcych”, dramatycznie spychając na margines „nieprzydatności” duże grupy ludzi.

Pojęcie wykluczenia społecznego odnosi się zatem, po pierwsze, do życia poza nawiasem praw i przywilejów społeczeństwa. Po drugie, jest ono strukturalną, stratyfikacyjną cechą określonej zbiorowości. Po trzecie, nie tylko charakteryzuje statyczny stan rzeczy, ale jest kwintesencją określonego procesu. Procesu ukształtowanego przez miejsce zajmowane w strukturze społecznej oraz przeszłe doświadczenia życiowe i oczekiwania.

### 3.1. Źródła wykluczenia

Marginalizacja i wykluczenie społeczne są jednym z ważniejszych wątków analiz socjologicznych skoncentrowanych na nierównościach społecznych, materialnych i edukacyjnych, dziedziczeniu statusu rodziny i innych wymiarach syndromu nieprzystosowania.

Badania w zakresie wykluczenia prof. Marii Jarosz, na które będę się powoływać, koncentrują się na fenomenie określonym jako strukturalny wymiar wykluczenia społecznego.<sup>10</sup> Jest on rozważany wielowymiarowo: bieda, bezrobocie czy brak wykształcenia (dziedziczenie statusu rodziny). Każdy z tych czynników jest ważny. Jakkolwiek bieda – i stygmatyzacja – leżą u podłoża procesu marginalizacji i wykluczenia.

Pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej złagodziły nieco problem, ale nie usunęły trwale jego przyczyn, a spowolnienie wzrostu gospodarczego w każdej chwili może przywrócić ostre formy marginalizacji.

Podobnie bezrobocie, zwłaszcza długotrwałe, skutecznie wypychające człowieka (i rodzinę) poza nawias społeczeństwa. Praca jest współcześnie nie tylko sposobem utrzymania się przy życiu, ale i rodzajem instytucji wyznaczającej miejsce człowieka – i grupy – w tym społeczeństwie. Stała praca jest, jak to określił Ralf Dahrendorf, „biletem wstępu do świata zasobów”, ale też do kluczowych instytucji porządku społecznego, ubezpieczeń zdrowotnych, emerytalnych i rentowych.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Polacy równi i równiejsi; klasy i warstwy we współczesnym społeczeństwie polskim*, red. M. Jarosz, ISP PAN, Warszawa 2010.

<sup>11</sup> Za: K. Frieske, *Ofiary sukcesu...*, op.cit.

Nie ulega wątpliwości, że długotrwałe bezrobocie wystarcza, by dotknięta nim jednostka bądź grupa spadła do kategorii podklasy.

Niebagatelną rolę odgrywają też czynniki regionalne. Głównie dlatego, że w większości współczesnych społeczeństw kryzys rynku pracy i recesja starych regionów przemysłowych pociągają za sobą procesy degradacji i marginalizacji mieszkańców miast. Także transformacja wsi znacząco zwiększyła obszar tradycyjnej biedy i marginalizacji: odsetek ludzi żyjących na krawędzi ubóstwa jest bowiem w tym środowisku najwyższy.

Jednakże nie tyle każdy z tych elementów z osobna, co ich kumulacja leży u podłoża wykluczenia dużych grup ludzi. Kreuje też to, co jest najbardziej niepokojące, rodzinne dziedziczenie statusu społecznego i biedy.

W Polsce „zwycięskiej transformacji” (jak mówią niektórzy),<sup>12</sup> bądź tej potykającej się co i rusz na wyboistej drodze przemian (co akcentują inni) największe ryzyko wykluczenia społecznego dotyczy mieszkańców Polski B: dzieci z rodzin wielodzietnych, ludzi dotkniętych długotrwałym bezrobociem, z niskim wykształceniem, osób w podeszłym wieku, a także niepełnosprawnych. Ubóstwo jest dominującą cechą każdej z wymienionych grup, ono też w dużej mierze jest czynnikiem je stygmatyzującym.

Bezrobocie ściśle sprzężone jest z biedą, niskim poziomem wykształcenia, nawykami kulturowymi i obyczajowymi funkcjonującymi w określonych grupach społecznych. Także z syndromem wyuczzonej bezradności, korespondującej z bezradnością autentyczną spowodowaną nieszczęściem (kalectwem czy śmiercią jedynego żywiciela, ciężką chorobą, więzieniem itd.). Dyskusyjny jest problem, w jakiej mierze rodziny wpędziły się same w biedę i marginalizację. Ze względu na cechy psychologiczne? Pijaństwo? Czy może wielodzietność, która w Polsce zwiększa prawdopodobieństwo znalezienia się w sferze ubóstwa i – często – społecznej marginalizacji? Cechy osobowe czy środowisko społeczne decydują o pozostawaniu w kręgu biedy i wykluczenia? Wygląda na to, że w wyjątkowo dużym stopniu właśnie to drugie. Mechanizm społecznej degradacji ma charakter strukturalny, a próby wydostania się spod jego działania hamowane są nie tylko przez cechy osobowe ludzi zdegradowanych, ale i przez wpływ otoczenia.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Na podstawie *Polacy równi i równiejsi...*, op.cit.

<sup>13</sup> Na podstawie J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna...*, op.cit.



### 3.2. Nowe formy podziałów społecznych

Trudność w analizie wykluczenia bierze się stąd, że jest to zjawisko złożone, o wielu przyczynach, przejawach i skutkach. Mimo prób zobiektywizowania miar wykluczenia jest ono fenomenem względnym i subiektywnym. Kazimierz Frieske zwraca uwagę na wiele uproszczeń towarzyszących próbom oceny charakteru i skali zjawiska.<sup>14</sup>

Odwołując się do polskich realiów, pokazuje rzadko podejmowany wątek złożonych związków między jakością systemu instytucjonalnego a wykluczeniem i jego społecznym postrzeganiem. Nowym zjawiskiem, którego w większej skali należy się spodziewać wkrótce także w Polsce, jest tzw. *underemployment*, wykonywanie pracy niegwarantującej dochodów powyżej granicy ubóstwa. Przed nami zatem nowe formy podziałów społecznych związane z modelem dystrybucji dochodów.

Względność wykluczenia najlepiej widać, gdy analizie poddaje się biedę i ubóstwo. Wynika z nich, że problem ten lokuje Polskę na poziomie średniej europejskiej. O ile jednak najnowsze dane wskazują na stabilizację zjawiska, a nawet spadek ubóstwa w wymiarze obiektywnym, o tyle w ujęciu subiektywnym wzrosło ono znacząco. Najwyraźniej poprawa warunków materialnych w ostatnich latach nie nadążyła za rosnącymi oczekiwaniami. Chociaż oczekiwania te nie są specjalnie wielkie w grupach najbardziej zagrożonych wykluczeniem w związku z bezrobociem, zwłaszcza długotrwałym, niskim poziomem wykształcenia i wielodzietnością. Szybki rozwój ekonomiczny ostatnich kilku lat sprzyja wzrostowi zatrudnienia i ograniczaniu skali ubóstwa, ale go trwale nie usuwa. Warto wykorzystać ten okres na modernizację instrumentarium przeciwdziałania przyczynom oraz następstwom bezrobocia i ubóstwa. Analizy zmian układu klasowo-warstwowego i sytuacji na rynku pracy wskazują na sprawczość czynnika wykształcenia: jego brak ma wiele negatywnych następstw. W procesie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy wykluczenie edukacyjne staje się coraz większym problemem. Tym dotkliwszym, że społeczeństwo polskie, mimo ogromnego postępu, nadal należy do słabo wykształconych (tylko 14,3% dorosłych ma wyższe wykształcenie, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych normą jest 30%). Bariera edukacyjna w świetle badań<sup>15</sup> dotyka bardzo wielu Polaków, ma silny wymiar terytorialny, zwłaszcza w układzie wieś – miasto.

Wykluczenie społeczne niezwykle często wiąże się ze zjawiskami patologii społecznej, poczynając od alkoholizmu, na przestępczości kończąc. Doświadczenia światowe pokazują uniwersalny charakter tych zjawisk, jednym z najtrudniejszych do

<sup>14</sup> K. Frieske, *Utopie inkluzji...*, op.cit.

<sup>15</sup> *Wykluczeni – wymiar społeczny, materialny i etniczny*, red. M. Jarosz, ISP PAN, Warszawa 2008.

rozwiązania problemów są powstające obszary koncentracji wykluczenia. Obszary takie pojawiły się w Polsce po 1989 roku w związku z dramatycznym upadkiem szczególnie nieefektywnych i przestarzałych, często terytorialnie skoncentrowanych rodzajów aktywności ekonomicznej i sektorów. Do najbardziej znanych należą osiedla związane w przeszłości z pegeerami, ale też są to osiedla pogórniczne i inne, niegdyś zależne od jednego pracodawcy. Obserwowane od lat kształtowanie się slumsów czy, inaczej mówiąc, faweli w wysokim stopniu wiąże się ze wspomnianymi czynnikami sprzyjającymi wykluczeniu (niskie wykształcenie, wielodzietność i inne).

Niebezpieczną cechą faweli jest wyjątkowa koncentracja negatywnych cech położenia społecznego i silna skłonność do dziedziczenia statusu, bezradności i uzależnienia od przestarzałego, pasywnego systemu opieki społecznej, niezdolnego do mobilizacji i usamodzielniania podopiecznych, zwłaszcza dorastającej tam młodzieży.

Wymiar terytorialny uznaje się współcześnie za coraz ważniejszy dla rozwoju społeczno-ekonomicznego, a co za tym idzie – również dla zjawisk negatywnych. Zróznicowania w poziomie i dynamice rozwoju poszczególnych obszarów w rosnącym stopniu zależą od czynników nowych, właściwych gospodarce postindustrialnej i społeczeństwom postmodernistycznym. Do najważniejszych zalicza się omówione szeroko wykształcenie, ale pojawiają się zupełnie nowe, jeszcze niedawno nieznanne czynniki, jak choćby kompetencja w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), czyli zdolność do selekcji, przetwarzania i użytecznego wykorzystania informacji. Społeczeństwo polskie nadal odstaje pod tym względem od innych. Podobnie pod względem nakładów na badania i rozwój czy innowacyjność. Tymczasem na świecie uznaje się, że tzw. wykluczenie cyfrowe staje się jednym z wyuczonych czynników wyznaczających marginalizację. Obserwowane obecnie przyspieszenie rozwoju kraju w związku z rozwojem ekonomicznym oraz integracją europejską stwarza dogodny moment do podjęcia szeroko pojmowanych reform instytucjonalnych, w tym dotyczących instrumentów polityki społecznej. Byłoby wielką szkodą, gdyby sposobność ta nie została w porę wykorzystana. Szczególnie w kontekście wysokiego, jak na standardy państw UE, poziomu zagrożenia marginalizacją kobiet – tych spoza dużych miast. Wykluczenie kobiet w Polsce ma wiele aspektów, ale tymi najważniejszymi wydają się być czynniki związane z rynkiem pracy i brakiem możliwości finansowego usamodzielnienia się od rodziny, co może sprzyjać różnym formom przemocy domowej. Dlatego dobre programy wspierające przedsiębiorczość kobiet, „uczące” konkretnych i przydatnych kwalifikacji na lokalnych rynkach pracy powinny być wyzwaniem dla wszystkich odpowiedzialnych za merytoryczne i metodyczne opracowywanie programów systemowych kierowanych do gmin na procesy aktywizacji społeczno-zawodowej.

## 4. Doświadczenia trzech gmin

Na początku 2010 roku uczestniczyłam jako obserwator w procesie doradczym na etapie przygotowywania wniosku o dotację w ramach PO KL dla trzech gmin z Mazowsza (Przasnysz, Chorzele oraz Myszyniec), które chcąc uniknąć błędów z realizacji swoich programów w 2009 roku, zdecydowały się poszukać pomocy zewnętrznej. Uzyskane w toku prac doradczych informacje pozwalają na ocenę przygotowania i realizacji projektów tylko w tych trzech gminach – jednak z rozmów z koordynatorami projektów i kierownikami jednostek aplikujących wynikało, że podobne doświadczenia mają i „inne gminy”.

Badane gminy są gminami miejskimi, o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 20 tys. osób; rejestrowany poziom bezrobocia w roku poprzedzającym realizację projektu był w nich na poziomie 15%. W 2009 roku każda z trzech jednostek realizowała projekt w ramach VII priorytetu (Promocja integracji społecznej), poddziałania 7.1.1 (Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej).

We wszystkich był to jedyny projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – projekt systemowy, tj. rozpatrywany poza trybem konkursowym. **Ubiegający się o dotację, niezależnie od siebie, założyli, że grupą objętą wsparciem będą długotrwale bezrobotne kobiety stale korzystające z różnych form pomocy społecznej. Kobiety długotrwale bezrobotne są postrzegane zazwyczaj jako „grupa najbardziej zagrożona wykluczeniem społecznym, którą należy objąć wszechstronnym wsparciem przygotowującym do zawodowego usamodzielnienia się”.**<sup>16</sup>

W każdym z trzech projektów założonym celem miało być:

- zwiększenie samooceny i zaufania we własne możliwości,
- zwiększenie motywacji do działania,
- nabycie konkretnych umiejętności zawodowych umożliwiających podjęcie zatrudnienia,
- integracja grupy umożliwiająca podejmowanie działań wspólnych.

Były one zgodne z założeniami „Promocji integracji społecznej” oraz ogólną ideą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Chęć przygotowania dobrego wniosku, zgodnego z założeniami programowymi oraz wytycznymi jednostki koordynującej, tj. Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, przyświecała każdemu aplikującemu podmiotowi.

<sup>16</sup> Dlaczego kobiety? Ponieważ są obiektywnie grupą, która szczególnie w małych miastach ma trudną sytuację na lokalnym rynku pracy.

Jako grupę objętą działaniami pomocowymi wybrano kobiety, bo „**tyle się mówi o konieczności wyrównywania szans, polityce wspierania kobiet na rynku pracy, że postanowiliśmy lokalnie je właśnie wesprzeć [...] wszyscy przystąpili z takim entuzjazmem do tego pomysłu, że założyliśmy z góry, że one naprawdę znajdą tu pracę, że będziemy mogli skreślić je z listy naszego ośrodka**”<sup>17</sup>

Łącznie we wszystkich gminach w programie wzięły udział 54 kobiety w wieku od 25 do 52 lat. Zakwalifikowano przede wszystkim mężatki z dwójką dzieci w wieku od roku do 12 lat; dziewięć kobiet samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko oraz dwie kobiety mieszkające wspólnie ze swoimi dorosłymi dziećmi (również osobami bezrobotnymi).

**Tabela 1. Struktura wieku, wykształcenia i stażu zawodowego respondentów**

Wiek	25–30	31–35	36–40	41–52
Ogółem	9	22	16	7
Wykształcenie				
Podstawowe	3	6	4	2
Zasadnicze zawodowe	3	10	6	3
Ogólnokształcące	3	6	10	4
Staż pracy				
Nie pracowałem w ogóle	6	5	10	2
Do roku	3	7	2	–
1–5 lat	–	10	4	–
5–10 lat	–	–	–	2
10–15 lat	–	–	–	1
Powyżej 15 lat	–	–	–	2

Źródło: Opracowanie badań własnych.

Kobiety zostały wskazane przez pracowników środowiskowych. Nie przeprowadzono z kobietami wywiadów pod kątem gotowości i możliwości uczestnictwa w intensywnie zaprojektowanych zajęciach, z góry zakładając, że powinny być zadowolone, dostając pierwszą od lat propozycję uczestnictwa w programie.

Wszystkie badane gminy położone są w regionie, w którym przeważa rolnictwo, brak jest dużych zakładów pracy, a te funkcjonujące jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych związane były z przetwórstwem owocowo-warzywnym. Jeśli dodać, że do Warszawy jest stąd około dwóch godzin jazdy samochodem – można je zaklasyfikować do tzw. trudnych lokalnych rynków pracy. Około 15% bezrobocie w tych gminach w 2007 roku – roku, w którym GUS odnotowywał spadek liczby bezrobotnych – też nie jest wskaźnikiem przyjaznego rynku pracy. Natomiast w pierwszym

<sup>17</sup> Kierownik MOPS, kobieta, staż pracy na stanowisku 7 lat.

kwartale 2011 roku bezrobocie sięgało na tych terenach prawie 20%, przy utrzymującej się wysokiej stopie migracji zewnętrznej. W żadnej ze wspomnianych gmin nie ma pomysłu na „ożywienie” lokalnego rynku, ani na zatrzymanie młodzieży wyjeżdżającej w poszukiwaniu lepszych perspektyw do Warszawy lub do innych dużych miast w celu podjęcia studiów lub pracy, na które nie ma szans, zostając „u siebie”. Brak perspektyw na pracę i w rozumieniu większości mieszkańców na lepsze życie stanowi podstawową barierę rozwoju lokalnego opartego na różnorodnym kapitale społecznym i ekonomicznym.

**Badane podmioty nie miały aktualnej diagnozy społeczno-ekonomicznej, dane były rozproszone w różnych jednostkach, które skupiają się na swoich działaniach i nie współpracują między sobą (bo „my naprawdę mamy bardzo dużo pracy, moi pracownicy nie wyrabiają się, kiedy muszą połączyć pracę w terenie z całą tą biurokracją, a taki projekt z PO KL też wymaga dodatkowego zaangażowania się, nie tylko koordynatora, ale wszystkich nas z MOPS-u [...], a i tak bałam się, co to będzie, jeśli zakwestionują mi wydatki, jak ja burmistrzowi się wytłumaczyć”<sup>18</sup>).**

W Polsce na poziomie lokalnym od lat obserwuje się brak koordynacji działań dla wszelkich służb i instytucji społecznych. Problem ten szeroko analizowała i opisywała prof. Hryniewicz,<sup>19</sup> niestety, badane gminy potwierdzają, że ciągle są problemy ze spójną koncepcją polityki społecznej na poziomie lokalnym.

Wiedza o rzeczywistych potrzebach analizowanych społeczności lokalnych, opierała się w dużej mierze na intuicji i utrwalonym przekonaniu, że **my** „wiemy lepiej – jakie są problemy u nas, zajmujemy się tym na co dzień, tu w urzędzie”. W działaniach poszczególnych osób zabrakło postawy uwzględniającej zdanie innych i poczucia służebności instytucji władzy względem obywateli. Takie zachowanie jest dalekie od idei samorządności, która opiera się na założeniu uczestnictwa w strukturach samorządowych ludzi kompetentnych i zaangażowanych w budowanie kapitału społecznego przy współudziale i odpowiedzialności danej społeczności lokalnej. Dyrektywne potraktowanie potrzeb kobiet, które uczestniczyły w programie, przekreśliło szanse na możliwość zbudowania „czegoś” nowego/innego – opierającego się na rzeczywistym zaangażowaniu grupy, która ze względu na swoją sytuację niemal na pewno nie wyjedzie i może być zainteresowana w zaangażowanie się w działania, nie tyle rozwiązujące ich życiowe problemy, ile w pierwszej kolejności te codzienne.

Kobiety, które do tej pory w większości były skoncentrowane na obowiązkach domowych, przy odrobinie wyobraźni urzędników mogły w trakcie szkolenia zdobyć nowe umiejętności, które wzmocniłyby je, dały poczucie wartości i tym samym

<sup>18</sup> Kierownik MOPS, kobieta, staż pracy na stanowisku 12 lat.

<sup>19</sup> *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hryniewicz, ISP, Warszawa 2002.

otworzyły na innych. Mogłyby zostać objęte programem również w kolejnych jego edycjach, co dopiero mogłoby dać widoczny efekt usamodzielnienia się tej grupy oraz ewentualnych działań podejmowanych z ich inicjatywy na rzecz innych mieszkańców. Niestety, rzadko u nas docenia się siłę i możliwości oddziaływania społecznego inicjatyw podejmowanych przez małe grupy dla innych małych grup w celu rozwiązania nawet doraźnych problemów. Więzy społeczne buduje się w działaniu na poziomie lokalnym, a nie na wiecach czy manifestacjach w centrach dużych miast.

Urzędnicy chcący się wykazać przy realizacji projektu, swoim ambicjonalnym podejściem uruchomili lawinę nieporozumień, mogącą wpłynąć na aktywność uczestników podobnych projektów w kolejnych latach oraz burzącą zaufanie, które jest podstawą wszelkich relacji i interakcji społecznych.

Średnio każdy z opisanych projektów został dofinansowany w ramach „Promocji integracji społecznej” kwotą 120 tys. zł, w tym na aktywną integrację – czyli działania bezpośrednio skierowane do uczestników – przyznano 60 tys. zł. Opracowano program szkolenia, który zakładał urzeczywistnianie podstawowego celu – aktywizację zawodową bezrobotnych kobiet i przygotowanie ich do wykonywania zadań opiekuńki osób starszych i opiekuńki do dzieci.

Cel, który został tak sformułowany w dwóch przypadkach, wypłynął bezpośrednio od pracowników Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej, którzy założyli z góry, że „taka praca jest najlepszym rozwiązaniem dla naszych pań, bo przecież każda z nich ma już doświadczenie w opiece przynajmniej nad dzieckiem [...], a tyle jest u nas potrzebujących wsparcia, starszych, samotnych osób, których dzieci siedzą albo w Warszawie, albo w Gdańsku, albo w Holandii”<sup>20</sup>

Niestety, na żadnym etapie przygotowywania projektu nie uwzględniono ani zdania, ani rzeczywistych potrzeb wybranych do projektu kobiet – a z relacji pracowników wynikało, że zostały one starannie wytypowane spośród dużej grupy jako te, które się „nadają”, „są chętne do współpracy”, „nigdy nie było z nimi żadnego problemu”, „należy im się coś dobrego od losu” itp.

Na żadnym etapie konsultacji z jednostką wdrażającą nie padło np. pytanie o kryteria doboru uczestników programu i ich zasadność, choć każdy z wniosków był co najmniej dwukrotnie odsyłany do poprawek. Projektodawcy nie otrzymali, w swoim odczuciu, odpowiedniego wsparcia merytorycznego ze strony Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, choć przygotowywali tego rodzaju wniosek po raz pierwszy – we wszystkich przypadkach pomagał im w tym „ktoś z rodziny”, małżonek lub studiujące dziecko.

---

<sup>20</sup> Wypowiedź pracownika socjalnego, kobieta, 9 lat stażu pracy.

Koordinatorzy byli przekonani, że zrobili wszystko zgodnie „z przepisem na sukces” – wybrali grupę, której jak żadnej innej uczestnictwo w takim programie jest potrzebne (długotrwale wykluczone z rynku pracy kobiety, często doświadczające różnych form przemocy domowej), zaplanowali dużą liczbę godzin szkoleniowych i wynajęli „niedrogą firmę” lokalnie specjalizującą się w „obsłudze programów unijnych”. W ramach programu, w okresie pięciu miesięcy, w każdej gminie przeprowadzono średnio 330 godzin szkoleń.

W świetle analizy dokumentów oraz wywiadów wynika, że zeszłoroczne szkolenia miały niską wartość i zupełnie pomijały potrzeby i możliwości uczestników, do tego taka liczba godzin zajęciowych w tak krótkim czasie jest trudna do wytrzymania nawet dla „zwykłych” słuchaczy, trudno więc sobie wyobrazić, że efektywnie skorzystają z nich osoby bezrobotne, które część ze swoich kwalifikacji utraciły. Szczególną naszą uwagę zwrócił **moduł komputerowy, który był obecny w każdym z trzech projektów (średnio 70 godzin) – bardzo rozbudowany w treści i o złożonych celach, zupełnie niepasujący do głównego celu szkoleń, tj. przygotowania do wykonywania zadań opiekunki do dzieci lub osób starszych. Przy czym w dalszym wywiadzie okazało się, że pracownicy MOPS-ów wiedzą, że jedynie 1/3 spośród wszystkich uczestniczek projektu ma w domu komputer, a jeszcze mniej – dostęp do internetu.**

Założeniem programów wspierających proces nabywania nowych umiejętności jest stworzenie takich warunków, aby wyrwać odbiorców różnych świadczeń socjalnych z pętli uzależnienia ich od środków pomocowych. Metodocy pracy środowiskowej, politycy społeczni (m.in. Joanna Staręga-Piasek) podkreślają w swoich analizach, że efektywna pomoc musi być oparta na budowaniu współodpowiedzialności i podmiotowości, w innym wypadku trudno pomóc ludziom wyjść z kręgu wykluczonych. Źle świadczona pomoc, oparta na autorytarnych postawach pracowników instytucji pomocowych może tworzyć podstawy zabezpieczające swego rodzaju wegetację, która trwale zamknie ich w pułapkę świadczeń socjalnych.

Dobre–złe założenia przyjęte w pierwszym etapie programu, tj. nieuwzględnienie realnych potrzeb, brak bilansu kompetencji, który pozwoliłby na dostosowanie szkoleń do możliwości i kompetencji uczestniczek programu, mogą zaważyć w niedalekiej przyszłości na szansach „wyrwania się” z kręgu zależności od świadczeń socjalnych. Nikt też nie wziął pod uwagę faktu, że niezadowolenie i rozczarowanie osiemnastu kobiet może przełożyć się na wiedzę i postawy dużo większej liczby osób.

Realizatorom i koordynatorom omawianych programów zabrakło bowiem wyobraźni, nikt nie przewidział możliwych efektów podjętych z takim wysiłkiem działań oraz nie zaprojektowano na żadnym z etapów działań kontynuujących, którymi byłyby objęte uczestniczki oraz ich najbliższe środowisko.

Efektom programu była szybko ujawniona frustracja i niechęć uczestniczek szkoleń, duża liczba opuszczanych przez nie zajęć (najczęstsze usprawiedliwienia: „nie mam z kim zostawić dzieci”, „muszę ugotować obiad”, „dziecko chore”). Pracownicy, którzy z takim entuzjazmem przygotowywali się do realizacji zadania, byli oburzeni obserwowanymi postawami uczestniczek i – jak sami mówili – „stracili dla nich serce”, „bo przecież my się napracowaliśmy, a one co? Awanturzyły się, bo było za mało ciasteczek na stole, że catering się spóźnił [...]”<sup>21</sup>

Wynikła sytuacja doprowadziła do utrwalenia się negatywnego stereotypu podopiecznych ośrodka pomocy społecznej – kobiet, które w opinii pracowników były postrzegane jako te, które nie chcą pracować, są nielojalne i roszczeniowo nastawione do rzeczywistości. Wyrazem tego była zarówno negatywna ocena projektu, jak i samej decyzji jego realizacji, spadek optymizmu pracowników MOPS-u i usztywnienie w relacjach z podopiecznymi.

Kierownicy MOPS-ów przyznali, że dobór uczestników do programu był błędem z ich strony: „**nawet nie przyszło nam do głowy zapytać, czy chciałyby uczestniczyć w takich szkoleniach i czego by tak naprawdę po tych zajęciach oczekiwały**”<sup>22</sup> Po konsultacji z pracownikami zdecydowali, że projekt w ramach poddziałania 7.1.1 będzie przygotowany dla wybranych, według określonych przez nich zasad, kobiet: „naprawdę wydawało się nam, że będą one zadowolone z udziału w tych szkoleniach; jest sporo młodych kobiet, które mają mały staż pracy, a dzięki »naszemu« projektowi zwiększą swoje szanse na lokalnym rynku pracy”<sup>23</sup>

## Podsumowanie i wnioski

Analiza pokazała, że dla zwiększenia efektywności programów aktywizacji niezbędne byłoby uwzględnienie szerszej perspektywy środowiskowej, w której funkcjonują uczestnicy tych programów. Ważne jest też uświadomienie sobie przez koordynatorów i projektodawców, że zmiana postaw i zachowań jest procesem długotrwałym; zadaniem wymagającym konsekwencji w podejmowanych działaniach. Nie można inwestować w kapitał ludzki bez uwzględnienia w tym procesie kapitału społecznego danej społeczności lokalnej. Nikt nie żyje w próżni – każdy jest „uwikłany” w jakąś rzeczywistość – i nie można planować aktywizacji społecznej kogośkolwiek bez uwzględnienia czynników środowiskowych. W innym wypadku mamy

<sup>21</sup> Kierownik MOPS, kobieta, staż pracy na stanowisku 12 lat.

<sup>22</sup> Kierownik MOPS, kobieta, staż pracy na stanowisku 6 lat.

<sup>23</sup> Wypowiedź kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, kobieta, staż pracy na stanowisku 12 lat.



programy, które charakteryzują się niską efektywnością, bo brak w nich koncepcji pracy z całą społecznością.

Spośród pięćdziesięciu czterech kobiet uczestniczących w programie i objętych szkoleniami tylko sześć zadeklarowało chęć uczestnictwa w podobnych programach w przyszłości oraz gotowość do podejmowania prac opiekuńczych w ramach zadań MOPS-ów.<sup>24</sup> **Żaden z założonych w programie celów nie został osiągnięty, choć projekty zostały rozliczone przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych i wspierają statystykę „wykonanego planu”.** Co gorsza, kobiety, dla których uczestnictwo w programie miało być szansą na poprawę swojej sytuacji, „udowodniły” sobie i innym, że do niczego się nie nadają, że tylko wszystkich wokoło irytują. Utwierdziły się w przekonaniu, że „te z opieki” teraz już na pewno wiedzą, co o nich myśleć; że jak pracy nie miały, tak dalej jej mieć nie będą... **Zadziałała znana w naukach społecznych zasada „samo-sprawdzającej się przepowiedni”**<sup>25</sup>

Ważne jest, że kierownicy MOPS-ów i koordynatorzy zeszłorocznych projektów sami dostrzegli popełnione przez siebie błędy.

Być może, analizowane gminy stanowią wyjątek... Gorzej, jeśli taka jest praktyka wydawania kolejnych setek tysięcy złotych dotacji, które sumują się w miliony mało efektywnie wydanych euro... A przede wszystkim źle przeprowadzone projekty zmniejszają szanse na przełamywanie mechanizmów marginalizacji, mogą natomiast pogłębić istniejące poczucie frustracji, niezadowolenia i przekonania, że „oni są odezwani od *naszych* potrzeb”.

Poszukując modelu ekonomii społecznej w Polsce, należałoby zatem zastanowić się nad czynnikami i warunkami, jakie mogą przyczynić się do jej rozwoju. Na podstawie doświadczeń krajów, gdzie ten sektor jest rozwinięty, należy postawić na współpracę wszystkich podmiotów działających w określonych obszarach, które mają spełnić wyznaczoną im rolę i osiągnąć zakładane cele. Niezbędne jest więc stworzenie dobrej atmosfery i instytucjonalnego wsparcia dla instytucji samorządowych działających na różnych poziomach jej infrastruktury w zakresie działań społeczno-ekonomicznych w lokalnych wspólnotach.

Temat w Polsce jest o tyle trudny, że wymaga zmiany podejścia do problemów lokalnych, wykształcenia postaw społeczeństwa obywatelskiego i przełamania istniejących stereotypów. Samorządom zaś z każdym rokiem przybywa zadań w zakresie aktywnych form wspierania lokalnych rynków pracy, szeroko rozumianego rozwoju

<sup>24</sup> Propozycja pracy jako opiekunek społecznych dla czterech uczestniczek programu była swego rodzaju nagrodą za „chęć współpracy” i wyróżnieniem tych kobiet na tle innych, nie był to bowiem cel założony od początku.

<sup>25</sup> E. Aronson, T.D. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, Zysk i S-ka, Poznań 1999, rozdz. 4.

lokalnego i przeciwdziałania procesom wykluczenia społecznego i marginalizacji. Od kompetencji i „wyobraźni” urzędników zależy powodzenie realizacji nie tylko zadań ustawowych np. we wdrażaniu poszczególnych programów dla osób bezrobotnych, ale i takich działań i polityki, które mają na uwadze rozwój zasobów ludzkich i lokalnych w dłuższej perspektywie czasowej przy aktywnym wykorzystaniu instrumentów wpływających z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

### **Local welfare institutions in the process of social and professional activation of unemployed women**

*How to pour the baby with the bathwater  
– the margin of experience three municipalities*

Contemporary theories of politics, and social assistance – stress that the effectiveness of social programs in the field of community work with groups at risk of marginalization processes is determined by quality of service provided in this area at the level of local institutions. The financial crisis of the welfare state – has highlighted the weakness of the central management of social programs, at the level of individual regions, and thus the need for a new approach to the problems of the excluded.

Long-term unemployment, disability, many children and sex are those factors that promote the processes of exclusion – in Poland, a group particularly at risk are women who live outside large cities. The analysis shows that the appropriate support by local aid institutions – raises the prospect of becoming independent women still excluded from the labor market. However, in order to be successful, must be complied with certain conditions into account the local conditions of socio-economic potential. A chance for the preparation of programs targeted to a specific group, including its characteristics and needs – are carried out from 2008 projects under the Human Capital Operational Programme, funded by the European Union. In this elaboration I present the experience of three municipalities voivodeship with the implementation of programs for the group of unemployed women.

## **Les institutions locales d'aide sociale dans le processus d'activation sociale et professionnelle des femmes au chômage**

Les théories contemporaines de la politique et de l'assistance sociale soulignent que l'efficacité des programmes sociaux dans le domaine du travail communautaire auprès des groupes à risque de marginalisation est déterminée par la qualité des services fournis au niveau des institutions locales. La crise financière de l'État-providence a mis en évidence la faiblesse de la gestion centrale des programmes sociaux au niveau des différentes régions, et donc la nécessité d'une nouvelle approche des problèmes des personnes exclues.

Le chômage de longue durée, l'invalidité, les nombreux enfants et le sexe sont des facteurs qui favorisent les processus d'exclusion. En Pologne, un groupe particulièrement à risque sont les femmes qui vivent en dehors des grandes villes. L'analyse montre que le soutien approprié par les institutions locales d'aide sociale soulève la perspective de l'autonomisation des femmes qui demeurent exclues du marché du travail. Pour être efficace, il doit être satisfait entre autres aux conditions locales de potentiel socio-économique. Les programmes destinés à un groupe spécifique, en tenant compte de ses caractéristiques et des besoins, sont réalisés à partir de 2008 dans le cadre du Programme opérationnel Capital Humain, financé par l'Union européenne. Dans cet article, je présente l'expérience de trois municipalités de la voïvodie avec la mise en œuvre des programmes pour le groupe des femmes sans emploi.