

Jarosław Koral

Zatrudnienie socjalne jako instrument przeciwdziałania marginalizacji społecznej

Seminare. Poszukiwania naukowe 29, 91-103

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z PROBLEMATYKI SPOŁECZNO-PEDAGOGICZNEJ

SEMINARE

t. 29 * 2011 * s. 91–103

KS. JAROSŁAW KORAL SDB
UKSW, Warszawa

ZATRUDNIENIE SOCJALNE JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA MARGINALIZACJI SPOŁECZNEJ

WSTĘP

Współczesne społeczeństwa to niezwykle zróżnicowane struktury, struktury, w których ujawniają się głębokie różnice zarówno w dostępie do podstawowych dóbr, jak i w partycypowaniu w życiu społecznym. Znacząca przepaść, która dzieli dzisiejsze społeczeństwa na lepszych i gorszych, aktywnych i biernych, staje się przyczynkiem do poszukiwania metod nie tyle całkowitej zmiany, co zbilansowania owego dystansu. Niezwykle palącym problemem czy kwestią społeczną pozostaje problem marginalizacji społecznej i konsekwencje, jakie ze sobą niesie. Jest to przede wszystkim szeroko rozumiana kwestia wykluczenia społecznego, czyli ograniczonej partycypacji w życiu społecznym. Tym samym, podział na pełnoprawnych uczestników życia społecznego oraz tych, którzy pozostają na marginesie, nie tylko nadal się utrzymuje, ale nieustannie się pogłębia.

Zatrudnienie socjalne jest elementem niewątpliwie elementem skłaniającym do działania, jak również promującym społeczną i zawodową mobilność. Działania te wpisują się niewątpliwie w nurt aktywnej polityki społecznej opartej na pobudzaniu do działania, nastawionej na maksymalizację ludzkich zasobów. Aktywność na gruncie pomocy społecznej to bardzo pożądana forma pomocy. Bówiem pomoc nie może być utożsamiana z zastępowaniem potencjału poszczególnych jednostek. Działania aktywizujące mają na celu przede wszystkim przerwanie okresu bezczynności zawodowej, a także stworzenie pomostu prowadzącego do trwałego zatrudnienia.

Promocja szeroko rozumianej ekonomii społecznej zdaje się przybierać na znaczeniu. Rozwój działalności w sferze publicznej jest pożądanym kierunkiem postępu społecznego. Ważną składową ekonomii społecznej stanowi przedsiębiorczość społeczna. Przedsiębiorczość może być bowiem również rozumiana jako zdolność społeczności lokalnej do kreowania zbiorowych form zachowań ekonomicznych¹ jako zaangażowanie na rzecz potrzeb lokalnej społeczności, wspólna praca dla jej dobra. Dla polityki społecznej ważne jest, że przedsiębiorstwa społeczne jako podmioty prowadzące działalność w sektorze ekonomii społecznej wychodzą naprzeciw potrzebom marginalizowanych grup społecznych. W ten nurt zapewne wpisuje się powoływanie do życia spółdzielni socjalnych jako specyficznych form samoorganizowania się społeczności.

Celem niniejszej refleksji jest, po pierwsze, całościowe ukazanie problemu marginalizacji społecznej, a po drugie analiza założeń ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Próbując zrozumieć specyfikę zjawiska wykluczenia, łatwiej będzie można dokonać oceny samej idei zatrudnienia socjalnego. Zatem podjęta zostanie próba pokazania, na ile instrumenty zawarte w ustawie mogą przyczynić się do przeciwdziałania marginalizacji społecznej.

1. CHARAKTERYSTYKA I WYZNACZNIKI MARGINALIZACJI SPOŁECZNEJ

Życie społeczne i związane z nim zjawiska wymagają, z jednej strony, dogłębnej analizy i poszukiwania przyczyn, czynników powodujących taki, a nie inny, stan, ale z drugiej, domagają się – głosem setek tysięcy osób – podejmowania działań. Jednym z takich zjawisk czy problemów jest marginalizacja społeczna, czyli wykluczenie społeczne. Pojęcie marginalizacja społeczna (ekskluzja) wywodzi się od łacińskiego *excludere* i oznacza wykluczenie, niedopuszczenie, trzymanie się z dala lub usunięcie. Termin ten używany jest przede wszystkim w szeroko rozumianych badaniach nad współczesnymi procesami ubożenia zarówno społeczeństw, jak i jednostek ludzkich; wyłączenie, alienacja z instytucji życia społecznego; nierówny dostęp do praw i urzędów; drastyczne załamanie się stosunków społecznych. Ma miejsce wtedy, gdy ludzie są systematycznie wykluczani z sensownego uczestnictwa w ekonomicznych, politycznych, społecznych, kulturowych i innych formach ludzkiej aktywności w ramach swoich społeczności i w ten sposób odmawia się im możliwości spełniania się jako istoty ludzkie².

Termin marginalizacja społeczna po raz pierwszy pojawił się w USA i służył określaniu różnicy między ludnością pochodzenia anglosaskiego a grupami et-

¹ Por. A. Niesporek, K. Wódz, *Grupy zmarginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategie rozwoju społeczności lokalnych*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśza, Warszawa 3003, s. 123.

² Por. L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna w Europie*, *Polityka Społeczna* 10(1998), s. 5.

nicznie różnych od niej emigrantów. Później odnoszono ten termin do stosunków panujących wewnątrz większych społeczności, do kolonizatorów i kolonizowanych i do krajów gospodarczo rozwiniętych i zacofanych. Marginalizacja społeczna jest więc wielowymiarowym procesem społecznym, mającym wpływ tak na poszczególne osoby, jak i na cały system społeczny, który charakteryzuje się pewnym zespołem syndromów o charakterze strukturalnym i kulturowym. W obecnej rzeczywistości marginalizacja jawi się przede wszystkim jako zjawisko ubóstwa w płaszczyźnie społecznej, ekonomicznej, kulturowej i moralnej, które dotyka pojedynczego człowieka, rodziny, grupy zawodowe, a czasami całe społeczności.

Bardziej precyzyjnie określa to zjawisko R. Marks-Bielska, mówiąc że „Marginalizacja oznacza nie tylko pozbawienie dostępu, w różnym zakresie i z różnych powodów, do instytucji pracy, edukacji, kultury i rekreacji, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i zabezpieczenia społecznego, ale może oznaczać także dostęp do tych instytucji, jednak gorszej jakości”³. Najbardziej oczywiste skojarzenia to właśnie ów brak dostępu – który jest koniecznym wyznacznikiem definicji. Określając marginalizację społeczną, myśli się o relacjach społecznych, w których istnieje grupa odniesienia, względem której inne grupy lub osoby znajdują się na pozycji „krańcowej”. Tym samym społeczeństwo wewnętrznie się różnicuje, co skutkuje powstaniem dychotomii i dysfunkcji w społecznym komunikowaniu.

Marginalizacja, blisko utożsamiana z wykluczeniem społecznym, pozostaje zjawiskiem wewnątrznie zróżnicowanym. Można bowiem mówić o marginalizacji „zawinionej” i „niezawinionej”, „zależnej” i „niezależnej” od woli jednostki sytuacji, w której się znajduje. Przynależność do grupy zmarginalizowanej może być zatem efektem świadomej decyzji, bądź też może powstawać w sposób zupełnie niezależny od woli ludzi. Jasne jest zatem, że marginalizacja bywa czasami zjawiskiem, które pozostaje poza człowiekiem i jego możliwościami. Osobie, która znajdzie się w takiej sytuacji wydawać się może, że wszelkie wysiłki podejmowane w celu zmiany własnej sytuacji z góry skazane są na niepowodzenie. Taki fatalizm jest chyba najmniej pożądanym stanem. Determinacja i wola zmiany własnej sytuacji powinny brać górę nad takim przeświadczeniem. Okazuje się bowiem, że w określonych przypadkach człowiek ma ogromne możliwości na normalne życie w społeczeństwie, na wyjście „z cienia”.

Powyższe stwierdzenia nieuchronnie kierują do smutnej konstatacji, że „we współczesnych społeczeństwach, mimo wieloletnich i kosztownych wysiłków mających na celu uniwersalizację dostępu do podstawowych instytucji życia zbiorowego i powszechność partycypacji w funkcjonowaniu tych instytucji, ciągle okazuje się, że pokaźne segmenty populacji tych społeczeństw albo są izolowane,

³ R. Mark-Bielska, *Marginalizacja społeczno-ekonomiczna w świetle polskiej literatury przedmiotu lata 90*, *Polityka Społeczna* 3(2003), s. 12.

albo same – w postaci rozmaitych społeczności alternatywnych – się izolują”⁴. Marginalizacja, oznaczająca wyłączenie jednostek czy grup z głównego nurtu życia społeczno-ekonomicznego, może zatem być dookreślona jako auto marginalizacja. Jest ona w pewnych sytuacjach efektem działania, czy raczej – braku działania poszczególnych jednostek.

Marginalizacja stanowi produkt uboczny rozwoju społecznego. Pozostaje ona wciąż zjawiskiem nie tylko negatywnym i niepożądanym z punktu widzenia jednostek bezpośrednio dotkniętych tym problemem, stanowi także ważką kwestię społeczną, pośrednio odnoszącą się do całego społeczeństwa. W odniesieniu do jednostki powoduje izolację i frustrację. Zubaża także kapitał ludzki i kapitał społeczny, doprowadzając do jego dewastacji i marnotrawstwa. Proces społecznej marginalizacji prowadzi do niepokojącej sytuacji w społeczeństwie. Ludzie żyjący w ciągłym strachu egzystencjalnym, w przeświadczeniu o własnej bezradności i niższości, są nie tylko sfrustrowani, ale ponadto skumulowany w nich gniew i negatywne emocje muszą znaleźć kiedyś swoje ujście. Przekonanie o braku wpływu na bieg spraw publicznych powoduje ogólną apatię i marazm. Stąd też rodzi się właśnie ekskluzja, wyłączenie ze społeczeństwa, tworzenie swoistych pod kategorii społecznych.

Zatem uzasadnione wydaje się twierdzenie, że im więcej człowiek spełnia ról społecznych i im bardziej jest zaangażowany w życie społeczne, tym bardziej jest włączany w to życie. Ekskluzja oznacza więc w swej istocie życie „na uboczu”, brak aktywnego uczestnictwa w tworzeniu i korzystaniu ze wspólnego dobra. Marginalizacja stanowi zatem antynomie społecznej partycypacji i jako taka powinna być sukcesywnie ograniczana.

Punktem wyjścia w analizie marginalizacji jako zjawiska społecznego jest określenie czynników ją wyznaczających. Co to bowiem znaczy, że ktoś jest wykluczony czy pozostaje na społecznym marginesie? Od czego zależy owa marginalizacja i kiedy można o niej mówić?

Spółeczna ekskluzja może być określana na podstawie wielu czynników. Nędza, brak środków do życia, a w konsekwencji niski standard życia stają się podstawą do różnicowania. Stają się nią tym bardziej, że właśnie uniemożliwiają dostęp do pełnego partycypowania w dobru wspólnym. Ocena samego siebie, postrzeganie swojej pozycji społecznej, dają podstawę do marginalności subiektywnej. Tym samym tworzy się grupa społeczna ludzi, którzy pozostają w społeczeństwie, ale do niego nie należą. Wycofanie się z życia społecznego, które wynika z przeświadczenia o własnej bezradności i niemożności przystosowania się do realiów życia społecznego pogłębiają ekskluzję, a zagubienie i dezorientacja

⁴ K.W. Frieske, *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*, *Polityka Społeczna* 11-12(2002), s. 34.

utrudniają społeczną integrację, sprzyjając alienacji i utrwalając społeczne podziały na „lepszycy” i „gorszych”.

W poszukiwaniu głównych wyznaczników marginalizacji, w sposób naturalny przychodzi odwoływanie się do biedy i bezrobocia zjawisk społecznych tak bardzo współzależnych i niewątpliwie prowadzących do społecznego naznaczenia. Zwłaszcza bezrobocie pozostaje tym czynnikiem, który zatacza „błędne koło”, a w warunkach ubóstwa prowadzi nieuchronnie do powielania negatywnych schematów i tym samym właściwie do minimum ogranicza możliwość inkluzji i reintegracji. Obecnie wydaje się, że marginalizacja społeczna generowana jest przede wszystkim przez brak dostępu do pracy (bezrobocie) lub wykonywanie pracy źle opłacanej, nie satysfakcjonującej w ramach niestabilnego systemu zatrudnienia⁵.

Marginalizację powoduje także zła sytuacja mieszkaniowa, wzrost narkomanii i alkoholizmu, przestępczość dorosłych i młodzieży, bezdomność mężczyzn i kobiet, przemoc w rodzinie, niski poziom wykształcenia oraz nieodpowiednie systemy zabezpieczeń socjalnych. Współczesne procesy marginalizacji posiadają swoje przyczyny między innymi w kurczeniu się zakresu usług publicznej służby zdrowia, co objawia się obniżeniem poziomu zdrowia społeczeństwa. Najbardziej narażone są w tym zakresie dzieci z rodzin wielodzietnych i patologicznych. Istotny wpływ mają także nierówności gospodarcze, jakie występują pomiędzy krajami gospodarczo bogatymi i skrajnie biednymi. Istotną przyczyną marginalizacji jest źle pojęta globalizacja ekonomiczna, społeczna i kulturowa, zwłaszcza wtedy, gdy następuje tzw. absolutyzacja dążenia do jedności, co niesie ze sobą niebezpieczeństwo uniformizmu⁶. Jednak najbardziej widoczną przyczyną marginalizacji społecznej jest dziś postępująca bieda i stałe ubożenie społeczeństwa.

Wydaje się, że wykluczeniu społecznemu niewątpliwie sprzyja szereg innych czynników, chociażby niski poziom wykształcenia. Intelaktualna słabość przekłada się zazwyczaj na inne dziedziny życia począwszy od pracy zawodowej, która najczęściej pozostaje raczej podrzędną pracą fizyczną. Ponadto, pozostawanie na marginesie występuje znacznie częściej w odniesieniu do rodzin niepełnych, ale także wielodzietnych. To rodzina generuje postawy i zachowania kolejnych pokoleń i to ona w dużej mierze odpowiada za wzorce zachowań i promuje taki czy inny obraz życia. Trudno mówić o tym, że rodziny dysfunkcyjne kultuwują pozytywne wzorce społeczne, chociaż z pewnością nie można w tej kwestii generalizować. Próbuując zebrać wszystkie te czynniki w całość, można powiedzieć za A. Kurzynowskim, że: „Jednostki czy całe grupy wykluczonych cechuje przede wszystkim mniejszy zakres uprawnień do uczestnictwa w życiu społecznym, niskie wykształcenie oraz niedostosowanie do potrzeb rynku pracy grani-

⁵ Por. J. Koral, *Etyczno-społeczne aspekty bezrobocia w świetle doświadczeń polskich*, Warszawa 2004, s. 104-105.

⁶ Por. L. Dyczewski, *Rodzina, społeczeństwo, państwo*, Lublin 1994, s. 145-147.

czenie konsumpcji, ograniczony dostęp do usług zdrowotnych, do korzystania z kultury, wypoczynku oraz gorsza od przeciętnej sytuacja mieszkaniowa”⁷.

Mówiąc o przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, można wyróżnić dwie płaszczyzny działań, pierwsza to: niedopuszczanie do marginalizacji, czyli system edukacyjny, rynek pracy, ochrona zdrowia, z drugiej to przede wszystkim pomoc tym, którzy znaleźli się już „na dole”. Jednym z elementów tej pomocy jest praca, która odnaleźć wiarę w siebie i własne możliwości. Wydostanie się ze społecznego marginesu to wyzwanie, które stoi zarówno przed państwem, jak i przed samymi jednostkami. Wymaga wielu kompleksowych działań i konkretnych, stanowczych decyzji. Pytanie, które należy sobie postawić, to pytanie o sens i rzeczywiste możliwości niwelowania tego zjawiska. Jak stwierdza K.W. Frieske: „Jeśli trafne są koncepcje, które wskazują na to, że procesy marginalizacji społecznej wbudowane są w mechanizmy strukturotwórcze otwartych, rynkowych społeczeństw – to kluczowym zagadnieniem jest nie blokowanie tych mechanizmów, lecz przeciwdziałanie ich konsekwencjom”⁸ Stwierdzenie to wskazuje że marginalizacja jest zjawiskiem naturalnym w społeczeństwach, uniwersalnym i wpisanym w ich wewnętrzną strukturę. Marginalizacja społeczna generuje szereg negatywnych następstw, takich jak patologie, wzrost przestępczości czy uzależnień. Dlatego wyraźne rozgraniczenie pomiędzy blokowaniem, tzn. hamowaniem ich naturalnego rozwoju, a przeciwdziałaniem, czyli koniecznym ograniczeniem następstw wynikających z wykluczenia społecznego.

Szukając metod rozwiązania problemu, jakim niewątpliwie pozostaje marginalizacja społeczna, należy wskazać przede wszystkim na szeroko rozumianą profilaktykę, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Trzy główne nurty tych działań powinny obejmować: działania uprzedzające (strategie informacyjno-edukacyjne kierowane do ogółu społeczeństwa), działania powstrzymujące (kierowane do osób z grup ryzyka), działania interwencyjne (kierowane do grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym). Niesłuchanie ważne w przywróceniu jednostek społeczeństwu wydaje się stworzenie odpowiednich warunków do podjęcia pracy. Możliwość uczestnictwa w zatrudnieniu i dostęp do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług, to jak najbardziej pożądane działania w stosunku do osób wykluczonych.

Konieczność podejmowania działań na rzecz integracji społecznej zaczyna się uwidaczniać w polskich realiach. W roku 2003 powstała Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski. Głównym jej założeniem było umożliwienie włączenia Polski do realizacji drugiego z celów Strategii Lizbońskiej UE, ukierunkowanego na zwalczanie społecznego wykluczenia, inwestowanie w ludzi oraz modernizację europejskiego modelu socjalnego.

⁷ A. Kurzynowski, *Pamiętniki bezrobotnych jako źródło wiedzy o wykluczeniu społecznym*, w: *Zapobieganie wykluczeniu społecznemu*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2005, s. 23.

⁸ K.W. Frieske, art. cyt., s. 35.

Podsumowując rozważania dotyczące marginalizacji społecznej, trzeba stwierdzić, że skala tego problemu jest znacząca, a skuteczne ograniczanie następstw tego zjawiska wymaga kompleksowych działań w sferze ekonomicznej, społecznej, kulturowej. Ważnym elementem wydaje się także zmiana mentalności, pewnego sposobu myślenia. Warto także zastanowić się, czy walka z marginalizacją to jedynie „walka z wiatrakami”, z czymś, co tak naprawdę ciężko nazwać i określić, czy raczej walka z jej konkretnymi przejawami i konsekwencjami.

2. ZATRUDNIENIE SOCJALNE JAKO ELEMENT AKTYWIZACJI SPOŁECZNEJ

Pojęcie „zatrudnienie socjalne” było już znane w PRL. W owych czasach utożsamiane było z przerostami zatrudnienia, czyli zbędnymi dla procesu produkcji nadwyżkami zasobów pracy, jako zjawisko nieefektywne ujemnie wpływające na wydajność pracy. Traktowane było, jako coś trwałego dla socjalistycznej gospodarki, gdzie realizowana była zasada pełnego zatrudnienia⁹. Z kolei w państwach o gospodarce rynkowej dotyczy ono określonych grup i opiera się na działalności szkoleniowej. A celem tak rozumianego zatrudnienia jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i reintegracja społeczna. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym jest właśnie odpowiedzią na obserwowany proces „narastającej fali” marginalizacji społecznej, zjawiska określanego obecnie, zgodnie z terminologią Unii Europejskiej, jako społeczne wykluczenie¹⁰.

Nowym elementem działań rządu w kwestii walki z bezrobociem i marginalizacją stało się u progu XXI wieku właśnie zatrudnienie socjalne. Związek między terapią oraz pracą socjalną, a działaniami w zakresie aktywizacji zawodowej i subsydiowania różnych form zatrudnienia został wpisany w ustawę o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r.¹¹.

⁹ Por. K. Piątek, *Zatrudnienie socjalne – dwadzieścia lat później*, *Polityka Społeczna* 7(2003), s. 6.

¹⁰ Por. C. Miżejewski, *Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśa, Warszawa 2004, s. 201.

¹¹ Zatrudnienie socjalne to nowa forma pomocy osobom, które nie są w stanie własnym staraniem zapewnić sobie podstawowych potrzeb życiowych oraz znalazły się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Ukierunkowane jest ono na: bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego, chorych psychicznie w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, bezrobotnych w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, pozostających bez pracy przez okres co najmniej 24 miesięcy, zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźców realizujących indywidualne programy integracji w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu.

Uchwalenie tego aktu prawnego było zapowiedziane już w dokumencie pt. *Strategia polityki społecznej 2002-2005*. Ustawodawca skupił się przede wszystkim na pomocy specyficznym grupom ludności. Grupom zmarginalizowanym społecznie. Podstawowym celem było zatem umożliwienie – właśnie tym ludziom reintegracji zawodowej jak i społecznej.

Bezpośrednio ustawa odnosi się zatem do tych osób lub grup społecznych, które mają utrudniony dostęp do rynku pracy. Wynika to bądź z niskich kwalifikacji, bądź też z braku umiejętności społecznego zaangażowania. Ustawa ta, to próba zmiany dotychczasowych w znacznej mierze pasywnych instrumentów pomocy społecznej. Oparta na doraźnej pomocy finansowej czy rzeczowej pomoc społeczna sprzyjała społecznemu marazmowi, nie tylko pogłębiała marginalizację, ale także niejako ją konstytuowała. Wobec powyższego, zasadnym wydało się stworzenie aktu prawnego, który w sposób klarowny nie tylko wylicza grupy pozostające na marginesie życia społecznego, ale poprzez stworzenie Centrów Integracji Społecznej zmierza do praktycznego wdrożenia teorii zatrudnienia socjalnego.

Ustawa w artykule 1. zawiera definicję osób zagrożonych wykluczeniem. Są to osoby, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie zaspokoić własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym

Zatrudnienie socjalne wpisuje się także w realizację założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia, tzn. w promocję równych szans w dostępie do rynku pracy. Zgodnie z założeniami ustawy, działania podejmowane przez Centra Integracji Społecznej mają doprowadzić do usamodzielnienia osób dotkniętych dysfunkcjami, aby umożliwić im osiągnięcie własnym staraniem niezależności ekonomicznej. Ustawa ta angażuje także sektor pozarządowy w realizację zatrudnienia socjalnego. Jak stwierdza M. Szyłko-Skoczny: „Opierając się na idei spółdzielczości, przyjęto rozwiązania pozwalające zwiększyć znaczenie sektora pozarządowego w walce z bezrobociem oraz wykluczeniem społecznym”¹².

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym była niewątpliwie odpowiedzią rządu na wzrastające zagrożenie marginalizacją społeczną. Dość oczywisty pozostaje fakt, że owe wykluczenie czy marginalizacja są w znacznej mierze generowane bezrobociem, choć nie tylko. Jednak właśnie brak pracy wydaje się być tym punktem wyjścia dla mnożenia się innych patologii społecznych, a to z kolei prowadzi do wyselekcjonowania grup społecznie zmarginalizowanych. Pomoc tym ludziom świadczona przez urzędy pracy, które działają podobnie jak ośrodki pomocy spo-

¹² M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 245.

łecznej, łagodzą jedynie skutki bezrobocia, zapewniając bezrobotnym wyłącznie osłonę socjalną. I w tym właśnie miejscu zamyka się „błędne koło” pomocy społecznej. skutki – to znaczy działa się po czasie, kiedy bezrobotny już zupełnie upadnie na dno. W tej sferze polityki społecznej należy działać zapobiegawczo, aktywizująco. Podejmowanie działań, które zwiększyłyby szansę osób bezrobotnych na powrót na rynek pracy wydają się w tej mierze podstawowymi. Warto zatem zapytać, czy ustawa z 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym wyszła naprzeciw istniejącym problemom?

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym jest ustawą napisaną do określonej kategorii osób wykluczonych społecznie. Bezpośrednio odnosi się do tej grupy i zawiera prawną definicję zatrudnienia. Rozumiane jest ono przez ustawodawcę jako aktywność, która zmierza do nabycia zdolności zatrudnieniowej, odzyskania poczucia godności i wiary w siebie. Zatem zatrudnienie nie jest tutaj rozumiane wyłącznie jako praca zarobkowa, ale właśnie jako umiejętność ponownego dostosowania się do rynku pracy i funkcjonowania w nim. Wprowadzono niejako nową treść zatrudnienia.

Podobne ustawy funkcjonują we Włoszech, Grecji, Finlandii, Portugalii, Hiszpanii. Stanowią one w dużej mierze realizację zasady spółdzielczości socjalnej i wpisują się w szeroki nurt ekonomii społecznej. Projekt ustawy o zatrudnieniu socjalnym przedstawiono pod koniec 2002 roku, a sama ustawa została uchwalona 13 czerwca 2003 roku (Dz.U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143). W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że ustawa o zatrudnieniu socjalnym stanowi element szerszych działań rządu zmierzających do zbudowania krajowej strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wyraźnie zatem określono i sprecyzowano cel ustawy – ograniczenie skali zjawiska marginalizacji. Zdefiniowano także samo zatrudnienie socjalne jako zapewnienie określonym grupom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych w Centrach Integracji Społecznej i klubach integracji społecznej lub podjęcia zatrudnienia wspieranego. Jest ona zatem adresowana do tych samych kategorii osób, co ustawa o pomocy społecznej, różnica polega jednak na tym, że tutaj postawione są przed nimi konkretne wymagania. Widać już chociażby w tej na pozór szerokiej, ale tak naprawdę zawężającej się w praktyce, grupie osób, że pozostawanie na marginesie życia społecznego może być bardzo różnie rozumiane. Ilu spośród wszystkich bezdomnych w naszym kraju uczestniczy w programach integracyjnych, ilu narkomanów chce odbywać terapię? Jeżeli ta ustawa jest chociażby w niewielkim stopniu motywacją do zmiany własnego życia, to już można mówić o pozytywnych skutkach jej działania.

Należy zaznaczyć, że przepisy tej ustawy nie dotyczą osób, które pobierają zasiłek dla bezrobotnych, przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, rentę socjalną, strukturalną rentę z tytułu niezdolności do pracy, emeryturę. Zatem osoby określone w ustawie charakteryzuje przede wszystkim brak aktualnych docho-

dów¹³. Widać więc, że sama idea zatrudnienia socjalnego jest skierowana do wyraźnej, okrojonej grupy społecznej, grupy społecznie upośledzonej, wykluczonej. Zatrudnienie socjalne ma być kołem ratunkowym, chroniącym przed stoczeniem się na margines społeczny, a ustawa o zatrudnieniu socjalnym może się stać prawdziwą wędką dla ludzi, którzy bardzo chcą się z tego stanu wyrwać. Reintegracja społeczna i zawodowa ma przebiegać w dwóch etapach. Po pierwsze należy dotrzeć do osób wykluczonych z ofertą pomocy, następnie umożliwić im realizację indywidualnego programu integracji w specjalnie do tego utworzonych jednostkach nazwanych Centrami Integracji Społecznej. Zatem, jasno określonym i wyartykułowanym celem tworzenia Centrów Integracji Społecznej jest reintegracja zawodowa i społeczna. Założenie to jest jak najbardziej szlachetne i społecznie użyteczne. Reintegrować, to przecież przywracać społeczeństwu tych ludzi, którzy z jakichś powodów pozostają niejako poza nim – o ile jest to w ogóle możliwe, Kidy mowa o człowieku jako osobie społecznej. Realizacja reintegracji zawodowej dokonuje się poprzez szkolenia, praktyki zawodowe, natomiast reintegracja społeczna – poprzez warsztaty terapeutyczne czy grupy samopomocowe. W ramach reintegracji zawodowej, centra mogą prowadzić działalność wytwórczą, usługową, handlową, czy działalność wytwórczą w rolnictwie z wyłączeniem działalności związanej z przemysłem tytoniowym, spirytusowym, piwowarskim.

Uczestnictwo w zajęciach prowadzonych przez centra może nastąpić na wniosek samego zainteresowanego, jak też może on zostać skierowany tam na wniosek zakładu lecznictwa odwykowego, powiatowego centrum pomocy rodzinie, powiatowego urzędu pracy, ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowej lub klubu integracji społecznej, za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego. Zajęcia w Centrum opierają się na podpisanym przez kierownika centrum z osobą zainteresowaną indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego. Program ten zasada się na obserwacji i ocenie sytuacji zawodowej i społecznej danego uczestnika, co z kolei pozwala na uzależnienie udzielenia pomocy od aktywności świadczeniobiorcy (np. podjęcie szkolenia). Okres próbny przebywania w centrum wynosi 1 miesiąc i w tym czasie osoba ta dostaje 50% zasiłku dla bezrobotnych, tzw. świadczenie integracyjne (zwracane przez starostę z Funduszu Pracy), po tym okresie wynosi ono już 80%. Maksymalny okres uczestnictwa w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej wynosi 11 miesięcy (może być wyjątkowo przedłużony o 6 miesięcy). Zasadniczym zadaniem jest realizowanie pełnego zakresu programu zatrudnienia socjalnego umożliwiającego walkę z ubó-

¹³ W Polsce działa około 50 Centrów Integracji Społecznej. Nadrzędnym celem CIS jest usamodzielnienie osób wykluczonych społecznie, wyciągnięcie ich z systemu pomocy społecznej przez doprowadzenie do samodzielnego powrotu na rynek pracy. Kompleksowe działania Centrów zmierzają do zapewnienia uczestnikom pomocy w uzyskaniu bezpieczeństwa socjalnego przy zastosowaniu oddziaływań profilaktycznych, aktywizacji zawodowej oraz wsparcia w rozwoju osobistym.

stwem i wykluczeniem społecznym. Centrum Integracji Społecznej, chcąc przyczynić się do powrotu swoich podopiecznych na „otwarty” rynek pracy, musi zaplanować od samego początku, a więc od momentu uzyskania statusu, ścisłą współpracę z lokalnymi instytucjami działającymi na rzecz zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

Wśród wielu głosów wypowiadających się na temat zatrudnienia socjalnego, dostrzec można zarówno głosy pozytywne, jak i negatywne. Warto więc zastanowić się nad jednymi i drugimi. Spośród wielu formułowanych zarzutów, na pierwszym miejscu wyłania się ten mówiący o tym, że w ustawie brakuje zachęty dla władz lokalnych, a tylko lokalny sojusz na rzecz zatrudnienia socjalnego ma szansę przynieść wymierne korzyści wszystkim sektorom¹⁴. Niemniej ważna jest wątpliwość, którą wyraża A. Rajkiewicz. Wychodzi on w ocenie ustawy z 13 czerwca 2003 roku od wątpliwości, czy jest w ogóle sens uchwalania nowej ustawy i powoływania nowej instytucji – Centrum Integracji Społecznej. Nie podważając konieczności podejmowania działań na rzecz ograniczania wykluczenia społecznego, wątpi on w sam sens tworzenia odrębnej ustawy. Stwierdza między innymi: „Wszak mamy dzisiaj rozbudowany system pomocy społecznej i urzędów pracy, działa inwalidzka spółdzielczość pracy, a organizacje pozarządowe rozpoczynają nowy – ustawowo umocowany – etap funkcjonowania”¹⁵.

W podobnym duchu ustawę ocenia J. Staręga-Piasek, mówiąc że: „istnieją duże niewykorzystane możliwości tkwiące w obowiązującym ustawodawstwie, jak i w potencji samorządów lokalnych i społecznościach obywatelskich, których nie uruchomi kolejna ustawa, a jedynie determinacja ludzi i pojawienie się lokalnych liderów”¹⁶. Mimo to, wskazuje ona szereg pozytywnych rozwiązań, jak chociażby – co ważne szczególnie dla organizacji pozarządowych – wyłączenie ich z przepisów dotyczących działalności gospodarczej, kiedy prowadzą Centrum. Poza tym, walorem ustawy jest fakt, że przywracanie do zawodu, do podjęcia pracy odbywa się pod opieką psychologa czy instruktora, jest to ważne, gdyż – jak wiadomo – brak pracy powoduje znaczne spustoszenie także w sferze psychiki.

Pozytywny stosunek do ustawy prezentuje także K. Piątek, który mówi: „że zatrudnienie socjalne będzie sposobem na ograniczenie bezrobocia poprzez subwencjonowanie stanowisk pracy czy całych przedsiębiorstw. Inny pozytywny skutek wynikający z obowiązywania ustawy o zatrudnieniu socjalnym, to „wzrost aktywności społecznej w postaci nowopowstających organizacji pozarządowych lub reanimacja już istniejących”¹⁷.

¹⁴ Por. J. Tomczak, *Promocja przedsiębiorczości a zatrudnienie socjalne*, Polityka Społeczna 10(2002), s. 38.

¹⁵ A. Rajkiewicz, art. cyt., s. 6.

¹⁶ J. Staręga-Piasek, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, Warszawa 2003, s. 197.

¹⁷ K. Piątek, art. cyt., s. 9.

Po siedmiu latach od wejścia w życie ustawy o zatrudnieniu socjalnym, w kraju składającym się z prawie 2,5 tysiąca gmin, aktywnie działa jedynie około 50 Centrów Integracji Społecznej. Najlepszym podsumowaniem samej idei ustawy i treści w niej zawartych jest – w opinii autora – myśl pani J. Staregi-Piasek, która pisze: „Ustawa daje duże możliwości. Ale o to, aby bakcyl aktywności przetrwał, przetrwał się w efektywność ekonomiczną, wszedł w obszar ekonomii społecznej, trzeba specjalnie zadbać i stworzyć ku temu odpowiednie warunki zewnętrzne”¹⁸. Do tych słów należy jeszcze dodać i to, że w polskim społeczeństwie muszą dokonać się głębokie zmiany mentalne w stosunku do bezrobotnych i grup społecznie zmarginalizowanych. Nie wszyscy ludzie są źli, nie wszyscy nie chcą pracować czy poddawać się szkoleniom. Są przecież wielorakie uwarunkowania osobiste, społeczne, kulturowe czy religijne, które decydują o zaistniałych przypadkach.

ZAKOŃCZENIE

Zjawisko marginalizacji społecznej – rozumiane jako niepełnowartościowa i ograniczona możliwość partycypowania w życiu społecznym – powoduje napięcia i dysproporcje, które mogą stać się punktem wyjścia do zachowań patologicznych, przestępczości czy innych szkodliwych społecznie zjawisk. Pozostawanie na marginesie może być przez jednych zaakceptowane – i tym gorzej dla nich, bo tkwią oni w swej bezradności i bezczynności i nie mają wpływu na bieg spraw publicznych, inni mogą przyjąć postawę buntowniczą, roszczeniową, a to prowadzi do frustracji, oporu, buntu przeciwko strukturom życia społecznego. Trzeba zatem jasno stwierdzić, że samo zjawisko marginalizacji, jak i grupy nią dotknięte, jest złożone i wewnątrznie zróżnicowane. Zatem dogłębna analiza wszystkich aspektów marginalizacji społecznej jest niezbędna, aby móc podejmować konkretne działania celem przywrócenia względnej równowagi w społeczeństwie.

Naprzeciw owym problemom społecznej izolacji wychodzi ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Idea ta wpisuje się w nurt działań zmierzających do pobudzania aktywności i promocji mobilności wśród specyficznych grup społeczeństwa – grup upośledzonych, wytraconych z rytmu społecznego życia. W świetle tej ustawy, praca staje się czynnikiem podstawowym, nie tylko włączającym w społeczny obieg, ale – co więcej – przywracającym wiarę we własne możliwości i w możliwość wpływu na bieg spraw publicznych. Potencjał, który stwarza ustawa, zwłaszcza za pośrednictwem Centrów Integracji Społecznej, jest swego rodzaju furką do reintegracji społecznej, ale także ogromnym wyzwaniem, przed którym stoją nie tylko same Centra – odpowiedzialne za należyte przeprowadzenie programów kształcących, ale przede wszystkim sami zainteresowani, ludzie którzy podejmu-

¹⁸ J. Starega-Piasek. art. cyt., s. 200.

ją ogromny wysiłek, wysiłek, w którym nie mogą być pozostawieni sami sobie. Realizowane przez Centra programy reintegracji społecznej i zawodowej to niezmiernie ważny czynnik wzmacniający społeczeństwo i jednostki w przekonaniu o konieczności pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że ustawa o zatrudnieniu socjalnym jest dużą szansą i daje nadzieję na reintegrację społeczną i zawodową grup wykluczonych. Działalność Centrów i klubów integracji społecznej jest ważnym czynnikiem wspierającym wykluczonych w ich zmaganiach. Widać zatem konieczny związek między zjawiskiem marginalizacji a zatrudnieniem socjalnym, jedno generuje takie czy inne następstwa, a drugie jest próbą przeciwdziałania tym następstwom. Czy działalność Centrów przyniesie realne korzyści, czy wpłynie na zwiększenie mobilności i wzrost kwalifikacji – to pokaże z pewnością czas. Pewne jest natomiast, że działania na rzecz społecznej reintegracji powinny być nie tylko wzmagane i kontynuowane, ale także powinny stać się priorytetem w działaniach polityki społecznej.

SOCIAL EMPLOYMENT AS AN INSTRUMENT TO COUNTERACT SOCIAL EXCLUSION

Summary

The article puts forward the thesis that social employment may be an appropriate instrument to counteract social exclusion. Employment is an element of social stimulus to action, and promotes social and occupational mobility. These are part of an active social policy geared for maximizing human resources. Welfare services are a very desirable form of assistance but this assistance cannot replace the potential of individuals. It is aimed at ending the period of unemployment and creating conditions leading to sustainable employment.

Keywords: social pathologies, social employment, social marginalization, employment, unemployment, social isolation, social and professional reintegration, social policy, professional development, professional qualifications

Nota o Autorze: ks. dr hab. Jarosław Koral prof. UKSW, urodzony 31 maja 1960 r. w Świebodzinie, salezjanin, dziekan Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych UKSW, kierownik katedry Socjologii Pracy i Zarządzania w Instytucie Socjologii. Konsultor Komisji Charytatywnej Episkopatu Polski. Członek: Rady Programowej Studium Generale Europa, Polskiego Towarzystwa Wykładowców Katolickiej Nauki Społecznej, Ogólnopolskiej Sekcji Teologów Moralistów Polskich, Polskiego Towarzystwa Politologów oraz Towarzystwa Naukowego Franciszka Salezego. Autor 6 książek i około 70 artykułów z zakresu: bezrobocia, patologii życia społecznego, ubóstwa, niepełnosprawności oraz działalności charytatywnej Kościoła.

Słowa kluczowe: patologie społeczne, zatrudnienie socjalne, marginalizacja społeczna, aktywność i bezczynność zawodowa, izolacja społeczna, reintegracja społeczna i zawodowa, polityka społeczna, wzrost kwalifikacji zawodowych, bezrobocie, kwalifikacje zawodowe