

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)

Weryfikacja danych statystycznych związanych z wykluczeniem społecznym i ocena wpływu działania 1.5. SPO-RZL na reintegrację społeczną grup marginalizowanych

Sektorowy Program Operacyjny (SOP) – Rozwój Zasobów Ludzkich stanowi pierwszy w Polsce od wielu lat nowatorski dokument planistyczny dotyczący analizy i diagnozy sytuacji zasobów ludzkich oraz polityki zatrudnienia i rynku pracy. Działania w nim zapisane staną się w niedalekiej przyszłości podstawą do zastosowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, który po wejściu Polski do Unii Europejskiej będzie finansował różnorodne projekty związane z problematyką spójności społecznej, w tym głównie w aspekcie poprawy sytuacji na rynku pracy i ograniczenia bezrobocia. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich przewiduje się różnorodne, wielowymiarowe działania, które mają spowodować poprawę sytuacji na rynku pracy przy jednoczesnym ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W tym kontekście pojawia się konieczność weryfikacji danych statystycznych związanych z grupami marginalizowanymi, a przedstawionymi w rozdziale II SOP- RZL, tym bardziej, że w większości przypadków dane dotyczące grup

wykluczonych są szacunkowe i nieprecyzyjne. Warto w tym miejscu zauważyć, że autorzy SOP-RZL musieli włożyć wiele wysiłku w zebranie materiałów i odpowiednich danych dotyczących grup wykluczonych w Polsce, gdyż wiele obszarów w tym zakresie było do tej pory słabo monitorowana i diagnozowana w ramach narzędzi i metod naukowo-badawczych. Ponadto istnieje potrzeba dokładniejszego przyjrzenia się możliwościom wspierania w ramach działania 1.5. SOP-RZL przedstawionego w rozdziale IV dokumentu.

I. Analiza części SOP-RZL dotycząca grup wykluczonych społecznie (zwiększonego ryzyka; marginalizacji społecznej), w aspekcie przedstawionych danych statystycznych i diagnozy sytuacji nasuwa następujące przemyślenia i wnioski:

1. W ramach opisu specyfiki wybranych grup na rynku pracy w punkcie 2.1.2.3.4., dotyczącym osób niepełnosprawnych (strona 33 i następne) przedstawia się problem osób niepełnosprawnych całościowo, nie wyodrębniając poszczególnych grup niepełnosprawnych. Brakuje tutaj wprowadzenia informacji na temat poszczególnych typów niepełnosprawności (sensorycznej, psychicznej, fizycznej) i odniesienia tego do sytuacji tych grup na rynku pracy i ich szans na zatrudnienie. Wydaje się to zadaniem koniecznym, zwłaszcza biorąc pod uwagę „głębokość” niektórych typów niepełnosprawności i trudności z integracją społeczną tych grup. Ponadto nie pojawia się w tym punkcie także żadna informacja dotycząca wykształcenia osób niepełnosprawnych, a ma to ogromne znaczenie w aspekcie ich szans na zatrudnienie i powodzenie na rynku pracy. Ponadto wspominając o Zakładach Pracy Chronionej warto odnieść się także w dokumencie do społeczno-zawodowej roli Zakładów Aktywności Zawodowej i Warsztatów Terapii Zajęciowej, które prowadzą działalność rehabilitacyjną, ale i zawodową dla osób ciężko niepełnosprawnych. Wszystkie dane zawarte w tym podrozdziale, właściwie pokrywają się z dostępnymi informacjami GUS, jak i danymi z opracowań naukowych.

Warto byłoby wprowadzić tutaj informację, że osoby niepełnosprawne pracują głównie w sektorze prywatnym (625 tysięcy czyli około 84%), a 276 tysięcy osób niepełnosprawnych pracuje w indywidualnych gospodarstwach rolnych (dane za GUS - 2000r.). Aż 43 % niepełnosprawnych pracujących określa swoje zarobki jako złe lub bardzo złe.

2. W punkcie 2.1.2.3.5. dotyczącym innych grup społeczno-ekonomicznych zagrożonych wykluczeniem społecznym pojawia się już na samym wstępie problem zdefiniowania pojęcia wykluczenia społecznego. Wydaje się, że zarówno definicja zawarta w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego jak i definicja zawarta w projekcie Strategii Polityki Społecznej nie w pełni oddają całościowy sens problematyki związanej z grupami wykluczonymi. Najtrafniejszą definicją wydaje się ta, zaproponowana przy okazji opracowywania projektu ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Jest to definicja szeroka, nie zamykająca się na pewne kategorie grup i osób. Definicja ta jest też najbliższa rozwiązaniom niemieckim, w ramach których dla potrzeb EFS definiowano osoby wykluczone jako długoterminowych odbiorców pomocy społecznej. Dla sprecyzowania tej definicji dla potrzeb dokumentu należałoby z pewnością skonsultować tą sprawę z kilkoma autorytetami z obszaru polityki społecznej. Biorąc pod uwagę doświadczenia państw członkowskich przy projektowaniu programów i projektów EFS na rzecz grup wykluczonych widać wyraźnie, że kategoria ta dotyczy następujących grup osób¹:

- długoterminowo bezrobotni,
- odbiorcy pomocy społecznej,
- samotni rodzice, będący w trudnej sytuacji życiowej, społecznej,
- bezdomni,
- osoby uzależnione w sposób problemowy od narkotyków i alkoholu,
- „głęboko” niepełnosprawni,

¹ Programy Operacyjne dla EFS w Niemczech

- więźniowie opuszczający zakłady karne,
- uchodźcy i ludność napływowa mająca problemy z integracją społeczną,
- analfabeci,
- żebracy,
- młodzież z rodzin patologicznych,
- osoby przymuszane do prostytucji, ofiary handlu żywym towarem.

W polskich warunkach należałoby dodać do tego także grupy mieszkańców terenów po byłych PGR – ach, a także młodzież opuszczającą placówki wychowawcze i resocjalizacyjne, która zagrożona jest bezdomnością lub inną patologią.

3. Odnosząc się do części poświęconej ubóstwu należy podkreślić, że wszystkie dane (min. z tabeli 5) są zgodne z innymi źródłami informacji na ten temat (Polityka Społeczna 4/2002, J. Auleytner, K. Głębicka 2001). Zastanawiające jest jednak, dlaczego w takim opracowaniu pominięto granicę ubóstwa związaną z minimum socjalnym. Wydaje się to istotnym brakiem, tym bardziej, że minimum socjalne informuje nas o ilości osób (gospodarstw) żyjących w niedostatku, które to osoby są zagrożone wykluczeniem społecznym. W 1998 r. osób żyjących na poziomie minimum socjalnego było w Polsce 49,8%, natomiast w 2000r. już 53,8%. Dobrze stało się, że w części tej pojawia się informacja na temat grup zamieszkałych tereny po byłych PGR- ach. Niestety nie jest to podparte żadną statystyką i diagnozą o skali problemu. Pewne informacje można zaczerpnąć na ten temat w opracowaniu: *Przekształcenia własnościowe a bezrobocie w środowiskach popegeerowskich* zamieszczonym w Polityce Społecznej 7/2001, ale dane w nim prezentowane dotyczą lat 1996-1998. Z opracowania tego wynika, że bezrobocie w środowiskach popegeerowskich wynosiło 2,5% ogólnej liczby bezrobotnych, co stanowiło 6% całościowego bezrobocia na wsi. Warto być może posłużyć się tutaj danymi z powiatów (gmin), gdzie występuje ten

problem. Powszechnie wiadomo, że w regionach tych bezrobocie dotyczy nawet 60-70% wszystkich mieszkańców. Na większą uwagę zasługuje także sytuacja młodzieży w tych regionach, zasygnalizowana tylko w tej części SOP.

4. W dalszej części tego podrozdziału SOP –RZL zaprezentowane zostały dane statystyczne dotyczące osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków. Sugerowałbym tutaj rozdzielić na dwie odrębne części opisy tych grup ze względu na specyficzne cechy każdej z nich. Doradzałbym także zaprezentowanie na początku lub w przypisie definicji alkoholizmu i narkomanii, gdyż różnice w określaniu skali zjawiska tego problemu biorą się głównie z różnic w definiowaniu. Szczególnie nieostra jest definicja narkomanii, gdyż dla określenia alkoholizmu instytucje badawcze najczęściej posługują się jednorodną definicją WHO. W przypadku osób uzależnionych od alkoholu dane zawarte w SOP są podobne, ale nie identyczne z tymi jakimi dysponuje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemu Alkoholowego (PARPA). Według ostatnich badań, przeprowadzonych w Polsce w 1998 roku ilość alkoholików w Polsce wynosiła według tej instytucji 700-800 tysięcy osób, a liczba osób nadużywających alkoholu oscylowała na poziomie 5-6% społeczeństwa polskiego (twierdzi tak pani J. Mikuła z PARPA). Warto jest jednak podkreślić, że w chwili obecnej prowadzone są bardzo szerokie badania dotyczące analizy wielkości tego zjawiska. Dane te mają być dostępne pod koniec pierwszego kwartału tego roku. Być może będzie można wprowadzić je do Uzupełnienia Programu. Nieco inne dane dotyczące alkoholizmu znaleźć można w opracowaniach naukowych, gdzie podaje się liczbę 1,5 mln nałogowych alkoholików w Polsce i około 5 mln osób nadużywających alkoholu (min. A. Minkiewicz 2002, J. Auleytner, K. Głębicka 2001), ale dane te dotyczą zazwyczaj kilku lat wstecz i mogą być nieprecyzyjne. Wydaje się ponadto, że w SOP-ie warto byłoby choćby sygnalizacyjnie zwrócić uwagę na problem alkoholowy

wśród młodzieży, który stanowi poważne zagrożenie dla ich normalnego funkcjonowania w życiu społeczno-zawodowym. Być może należałoby do SOP -u wprowadzić informacje, że około 1 mln dzieci wychowuje się w rodzinach nadużywających alkoholu, w tym 400 tysięcy w rodzinach alkoholików. Ponadto 70% niepełnoletnich miało kontakt z alkoholem, z czego ponad połowa pije przynajmniej 1 raz tygodniowo. Warto też zaznaczyć, że problem alkoholowy w dużej części dotyczy mężczyzn, gdyż w 85% to oni są alkoholikami (Muszyńska 1998). W przypadku części dotyczącej alkoholizmu sugerowałbym konsultację z Polską Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która to agencja deklaruje gotowość do współpracy w tym zakresie.

5. W części dotyczącej narkomanii warto powołać się na bardziej aktualne dane, aniżeli te przedstawione w SOP-RZL. Dane przedstawione w tej części SOP- u dotyczą roku 2000, kiedy to liczba osób uzależnionych wynosiła od 45 do 65 tysięcy osób. Natomiast Centrum Informacji o Narkomanii i Narkotykach przy Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii dysponuje już nowymi danymi za rok 2002. Według tych danych liczba osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych w sposób problemowy dotyczy grupy 31-70 tysięcy osób. Są to dane pochodzące z badań naukowych podpartych narzędziami badawczymi (J. Sierosławski, Instytut Psychiatrii i Neurologii 2002). Zupełnie inne dane znaleźć można jednak ze źródeł organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką narkomanii. Dane te różnią się diametralnie od tych przedstawionych powyżej. Głównym źródłem informacji jest tutaj MONAR, według którego liczba narkomanów w Polsce dotyczy nawet 200 –300 tysięcy osób, a dalsze 500 tysięcy osób eksperymentuje ze środkami odurzającymi (wielokrotnie powtarzał to nieżyjący już szef MONAR- u Marek Kotański). Równie wysokie dane dotyczące osób eksperymentujących z narkotykami przedstawia Ministerstwo Zdrowia, według którego około 250 tysięcy osób

eksperymentuje z narkotykami i są to osoby zagrożone pełnym uzależnieniem (J. Auleytner, K. Głębicka 2001). Wydaje się, że w SOP- ie za mało miejsca poświęcono diagnozie problemu narkomanii. Właściwie są to tylko cztery zdania, a jak wiadomo problem narkomanii w sposób szczególny dotyczy głównie osób młodych w wieku aktywności zawodowej. Według Komendy Głównej Policji 40% uczniów szkół ponadpodstawowych eksperymentowało z narkotykami. Ponadto 80% osób zażywających narkotyki to ludzie młodzi poniżej 25 roku życia. Około 60% to młodzież do 18 roku życia. W poradniach odwykowych rejestruje się co roku ponad 100 tysięcy osób. Warto byłoby także zaznaczyć, że problem narkomanii nie dotyczy już tylko miast, chociaż głównie (82%), ale także obszarów wiejskich. Ponadto w SOP-ie przedstawia się instrumenty prawne i programy dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi, a zupełnie pomija instrumenty dotyczące zwalczania narkomanii. Powstaje wrażenie jak gdyby w tym zakresie nic się w Polsce nie działo.

6. Kolejną grupę jaką prezentuje się w SOP- ie są osoby zakażone wirusem HIV i chore na AIDS. Należałoby zastanowić się jednak, czy grupę tą powinno się prezentować przy okazji narkomanii, czy jednak nie lepiej byłoby omówić to zagadnienie osobno. Intencją autorów SOP- u było pewnie to, że zarażeni wirusem HIV to głównie narkomanii, ale coraz więcej przypadków HIV/ AIDS stwierdzanych jest też wśród innych grup ryzyka, stąd też sugerowałbym osobne potraktowanie tej kategorii. Ponadto podobnie jak przy kwestii narkomanii poświęca się tej grupie bardzo mało miejsca. Diagnoza sytuacji tej grupy w SOP nie zawiera żadnej statystyki, która z pewnością przydałaby się dla pełniejszego zobrazowania tego problemu. Należałoby wprowadzić dane dotyczące ilości stwierdzonych przypadków HIV i AIDS w Polsce. Do końca listopada 2001 r. wykryto w Polsce 7,3 tys. przypadków zakażenia wirusem HIV a u 1,1 tys. chorych stwierdzono AIDS. Wzrasta także odsetek zakażonych kobiet i dzieci. Ponadto należałoby

dodać, że rzeczywista wielkość problemu może być (okazać się) znacznie wyższa ze względu na nieujawnioną do tej pory grupę zakażonych narkomanów, prostytutek, homo - i heteroseksualistów.

7. W części dotyczącej osób opuszczających zakłady karne należałoby wyraźniej podkreślić wysokie prawdopodobieństwo trafienia osób wychodzących z więzień do bezdomności lub powrotu do przestępczości, ze względu na trudności z reintegracją społeczną. Pomoc społeczna dla tych osób jest bardzo ograniczona, a wiele przedsiębiorstw stosuje praktyki dyskryminacyjne nie przyjmując osób karanych do pracy (warunkiem przyjęcia do pracy jest niekaralność). Oznacza to niemożliwość podjęcia pracy przez te osoby i rozpoczęcia życia na wolności. Podobne trudności integracyjne mają opuszczający placówki wychowawcze i domy dziecka.
8. Kolejną grupą opisywaną w tym rozdziale SOP –RZL są uchodźcy. Znajdujemy tutaj informację, że status uchodźcy otrzymało w latach 1992-2000 dokładnie 1061 osób. Nie ma natomiast informacji ile osób wystąpiło o nadanie tego statusu.. Należałoby zatem dodatkowo zamieścić informację, że w tym okresie o status uchodźcy ubiegało się w Polsce 20.607 osób. Ponadto w tej części SOP zapisano także, że w 2001 roku status uchodźcy przyznano 280 osobom. Nieco inne dane mówią o 291 osobach przy 4506 złożonych wnioskach (R. Stawicki, Polityka Społeczna 8/2002). Warto byłoby zamieścić także informację, że najliczniejszą grupą uchodźców w Polsce są obywatele Bośni i Hercegowiny (387 osób) oraz Somalii (183 osoby), gdyż ma to swoje uzasadnienie i konsekwencje dla integracji społecznej i zawodowej tych osób. Ponadto można byłoby zwrócić w SOP – ie większą uwagę na szczególne problemy uchodźców w Polsce, które związane są najczęściej z brakiem polityki integracyjnej państwa oraz z trudnościami w znalezieniu zatrudnienia i mieszkania.
9. Szczególnie trudnym problemem od strony zdiagnozowania skali zjawiska jest kwestia bezdomności. W samym już SOP- ie pojawia się informacja, że

trudno jest dokładnie oszacować wielkość tego problemu. Należałoby w mojej opinii zaprezentować różne analizy i przedstawić skrajne dane na ten temat, a nie tylko zaprezentować przedział widełkowy – od 50 do 80 tysięcy osób. Wśród różnych badaczy kwestia bezdomności w Polsce jest w bardzo różny sposób diagnozowana. Niektórzy twierdzą, że skala bezdomności dotyczy około 24-45 tysięcy osób w Polsce (A. Przymeński 2001), inni wymieniają nawet 300 tysięcy osób (D. Piekut-Brodzka 2000, P. Dobrowolski 1998, A. Duracz –Walczak 1996, H. Zalewska 1995). Dodatkowo niektóre organizacje pozarządowe przez lata informowały opinię publiczną poprzez media o skali bezdomności wynoszącej od 300 nawet do 500 tysięcy osób (MARKOT, L. Stankiewicz 2002). Wydaje się, że tak ogromny rozrzut wymaga szerszej prezentacji w Sektorowym Programie Operacyjnym – RZL. Zdaniem A. Przymeńskiego do 2000r. ani GUS, ani polscy statystycy nie podjęli się szacunku opartego na metodzie naukowej. Stąd też uznawanie, że skala zjawiska bezdomności dotyczy kilkuset tysięcy osób jest nietrafna. Badacz ten twierdzi także, że różnorodne informacje wychodziły także z samego MPiPS, które raz określało skalę bezdomności na 70-80 tysięcy (lata 1998-1999), innym razem na 200 tysięcy (2000 r.; A. Przymeński 2001, str. 59). Według niego nieporozumienie powstało wiele lat temu, kiedy policzono liczbę bezdomnych w byłym woj. warszawskim (6 tysięcy) i pomnożono to przez 49 województw. W Sektorowym Programie Operacyjnym omówienie kwestii bezdomności nie zostało w mojej opinii dostatecznie pogłębione. Przede wszystkim nic nie wspomina się o podmiotach, które w kwestii bezdomności są aktywne od wielu lat i są organizacjami wyspecjalizowanymi. Chodzi tu o takie organizacje jak MARKOT, Towarzystwo Brata Alberta, CARITAS i inne. Pozostawienie informacji, że bezdomni mogą uzyskać wsparcie tylko z pomocy społecznej jest niekompletne. Ponadto nic nie wspomina się o różnorodnych problemach osób bezdomnych, związanych ze stanem zdrowia i higieny,

niepełnosprawnością, wykształceniem, zatrudnieniem czy niedożywieniem. Brak jest także ukazania struktury grupy bezdomnych co uzmysłowiłoby charakter tego problemu. Brakuje także diagnozy przyczyn takiego zjawiska, szczególnie w aspekcie wprowadzenia w dniu 1.04.1995 roku ustawy, zgodnie z którą można było przeprowadzać eksmisję. W latach 1996-1999 przeprowadzono aż 24 tysiące eksmisji. W samym tylko 1999r. dokonano 5120 eksmisji bez wskazania lokalu zastępczego (!). Ponadto należałoby wyraźnie zaznaczyć, że bezdomnymi stają się osoby, które często nie z własnej winy zasłużyli na taki los. Są to np. ofiary klęsk żywiołowych, młode matki z dziećmi, które nie są akceptowane przez rodzinę, czy opuszczający domy dziecka i inne placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także osoby chore psychicznie oraz opuszczający więzienia. Brak dostatecznej pomocy i nieumiejętność poradzenia sobie z nową sytuacją powoduje bezdomność. Należałoby ukazać także w SOP-ie, że mimo stereotypowego myślenia bezdomnymi nie są tylko i wyłącznie osoby starsze, niewykształcone i z problemami alkoholowymi. Większość osób bezdomnych stanowią osoby w wieku aktywności zawodowej, którzy mogliby powrócić do społeczeństwa poprzez zatrudnienie. Wśród bezdomnych przeważają głównie osoby w wieku 31-50 lat (60,5%), do 30 roku życia jest 18,5%, natomiast powyżej 51 lat 21%. Jak podają niektóre źródła z 2000r. około 60% bezdomnych stanowiły osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym średnim, 12 % osoby z wykształceniem średnim i niepełnym wyższym a 0,8 % posiadało wykształcenie wyższe (D. Piekut-Brodzka 2000). Większość osób bezdomnych stanowią mężczyźni, których jest kilkakrotnie więcej aniżeli kobiet. Około 45% wszystkich bezdomnych to osoby pozostające bez dachu nad głową od roku do 5 lat. Z badań wynika także, że większość bezdomnych jest stanu wolnego: 45% to kawalerowie / panny, 35% rozwodnicy, 10% wdowcy i 10% żonaci / mężatki. W SOP – ie należałoby podkreślić także, że w przypadku osób bezdomnych potrzebna

jest wielopoziomowa pomoc i profilaktyka, a także odpowiednia polityka mieszkaniowa i rynku pracy.

10. Kolejną grupą zagrożoną wykluczeniem społecznym, a przedstawioną w SOP- RZL jest młodzież. Wydaje się, że ta część, która jest już zdiagnozowana znacznie lepiej od poprzedniej, powinna być rozwinięta o wątki związane z przestępczością nieletnich. W Polsce obserwujemy od dłuższego już czasu zwiększanie się przestępczości nieletnich co stanowi poważne zagrożenie społeczne. Warto byłoby odnotować w tym miejscu szczególnie niepokojący wzrost przestępstw uznawanych za szczególnie groźne: zabójstw, pobić, zgwałceń i rozbojów. Aż 15% wszystkich popełnianych przestępstw dokonywanych jest przez nieletnich, w tym 32% r wszystkich rozbojów, 27% kradzieży, 27% uszkodzeń ciała (dane za I kwartał 2000 roku).
11. Na zakończenie analizy poświęconej grupom wykluczonym społecznie należałoby pokrótce scharakteryzować inne grupy ryzyka, które są zagrożone marginalizacją, min. rodziny niepełne (samotnych rodziców), rodziny wielodzietne, osoby prostytuujące się i będące ofiarami handlu żywym towarem, a także analfabetów i żebraków. Z niewiadomych powodów analiza SOP dotyczy tylko niektórych grup zagrożonych wykluczeniem. Tym czasem powszechnie wiadomo, że rodziny niepełne (samotni rodzice wychowujący dzieci) mają często utrudnioną sytuację związaną z pogodzeniem funkcji wychowawczo-rodzinnych i zawodowych. Są także znacznie częściej narażeni na ubóstwo i marginalizację społeczną. W rodzinach niepełnych brak drugiego żywiciela rodziny powoduje często pogłębianie nierówności socjalnych i zmniejszenie szans edukacyjnych i zawodowych. Pojawia się także problem opieki nad dzieckiem w rodzinie niepełnej. Biorąc pod uwagę fakt, że rodzin niepełnych w Polsce jest 17%, a także to, że głównie są to samotne matki z dziećmi (1,58 mln. wobec 192 tysięcy samotnych ojców) należałoby włączyć tą grupę do analizy SOP-RZL.

Podobnie jest z rodzinami wielodzietnymi, które w analizie SOP znajdują się w części dotyczącej różnicowań regionalnych (p. 2.3.4., str. 95-96). Być może należałoby ten fragment przenieść do wcześniejszych partii SOP-u wprowadzając nieco więcej danych na ten temat. Wiadomo, że rodzin wielodzietnych jest w Polsce 19,9%, z tego 14,7% ogółu rodzin w mieście i 29,6% na wsi. Połowa z nich żyje na granicy ubóstwa. Poniżej relatywnej granicy ubóstwa żyje ponad 38% rodzin, a poniżej minimum egzystencji 16%. Około 60% rodziców posiadających 4 i więcej dzieci posiada najniższe kwalifikacje zawodowe („Charakterystyka rodzin wielodzietnych”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2000).

12. W przypadku osób zmuszanych do nierządu i będących ofiarami handlu żywym towarem należy podkreślić, że są to osoby wykluczone społecznie, których także powinno uwzględnić się w Programie. W wielu przypadkach pomoc i wsparcie zawodowe lub kwalifikacyjne mogłoby uchronić osoby prostytuujące się od konieczności wykonywania nierządu. Z danych Komendy Głównej Policji wynika, że w 2000r. legalnie pracowało w Polsce 5 - 6 tysięcy prostytutek w tym 1700 cudzoziemek. Należy przyjąć jednak, że rzeczywista skala prostytucji jest znacznie większa i trudna do określenia (Z. Izdebski, 2000). Warto w tym miejscu przywołać dane dotyczące handlu żywym towarem. Według danych policyjnych corocznie ma miejsce kilkadziesiąt wykrytych przypadków handlu żywym towarem i zmuszania do nierządu. Jednakże organizacja La Strada² szacuje na podstawie własnej działalności, że około 5 do 10 tysięcy kobiet rocznie stają się ofiarami handlu żywym towarem i jest zmuszana do prostytucji (La Strada 2002).
13. W części dotyczącej grup wykluczonych społecznie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich powinna znaleźć się także informacja na temat poziomu analfabetyzmu w Polsce. Nie jest to być może w naszym kraju główny problem społeczny, ale ocenia się, że około 1%

² La Strada - Fundacja Przeciwno Handlowi Kobietami

społeczeństwa Polski to analfabeci, nie posiadający umiejętności pisania i czytania. Być może należałoby wprowadzić także informacje na temat analfabetyzmu funkcjonalnego, który jest trudno określić, ale ocenia się, że sytuacja pod tym względem wygląda w Polsce znacznie gorzej aniżeli w państwach członkowskich UE.

14. Na zakończenie tej części SOP- RZL można byłoby pokrótce opisać problem żebractwa, którego rozmiary jest bardzo ciężko oszacować, ale nieoficjalne dane podają liczby od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy osób. Z częściowych badań na ten temat wynika, że w samej Warszawie w dzielnicy Centrum w 1998 roku żebrało codziennie około 80 osób (W. Surmacz 1999). Problem polskiego żebractwa dotyczy w naszym kraju głównie osób starszych i schorowanych, będących w bardzo złej sytuacji materialnej i zdrowotnej.

Podsumowując część dotyczącą weryfikacji danych statystycznych dla grup wykluczonych społecznie należy podkreślić, że w Polsce brak jest podstawowych danych wynikających z kompleksowych badań i monitoringu z zastosowaniem metod statystycznych i badawczych. W Sektorowym Programie Operacyjnym - Rozwój Zasobów Ludzkich znajdują się poprawne, szacunkowe dane, które zostały generalnie przedstawione we właściwych proporcjach. Tym niemniej warto uzupełnić niektóre statystyki o nowe, aktualniejsze źródła, a także zaprezentować obok oficjalnych danych także szacunkowe wielkości prezentowane przez organizacje pozarządowe. Sugerowałbym także wyodrębnienie poszczególnych grup wykluczonych i nieco szerszy ich opis i charakterystykę, głównie w odniesieniu do sytuacji tych grup na rynku pracy i szans edukacyjnych. W tym zakresie brakuje np. podstawowych danych dotyczących wykształcenia osób niepełnosprawnych w Polsce. Ponadto warto jest uzupełnić SOP –RZL w części dotyczącej grup wykluczonych społecznie o niektóre grupy marginalizowane lub zagrożone marginalizacją, gdyż

pozostawienie dokumentu w takiej formie spowodowałoby prezentację diagnozy sytuacji tylko dla niektórych grup wykluczonych. Być może intencją autorów SOP-RZL jest pogłębienie analizy grup wykluczonych w Uzupełnieniu Programu, ale w moim przekonaniu byłoby lepiej już w podstawowym dokumencie rozszerzyć tą część o nowe grupy i zagadnienia.

Wydaje się także, że charakteryzując wszystkie grupy ryzyka socjalnego, w tym grupy marginalizowane w większym stopniu należałoby się odnosić do sytuacji na rynku pracy, gdyż charakterystyka poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym jest częścią podrozdziału dotyczącego ich sytuacji na rynku pracy.

II Odnosząc się do kwestii działań na rzecz osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym należy podkreślić słuszność wyboru kierunku wspierania, który zawarty został w ostatnich przedsięwzięciach polskiego Rządu. Propozycję powołania *Centrów Integracji Społecznej* w ramach ustawy o zatrudnieniu socjalnym uznać należy za krok w dobrym kierunku. Planowane zindywidualizowane programy integracji społecznej i ekonomicznej wydają się być także komplementarnymi działaniami w ramach SOP-RZL. Analiza kolejnych części SOP-RZL, dotyczących pomocy społecznej i działań na rzecz grup wykluczonych społecznie nasuwa następujące wnioski:

1. W części dotyczącej działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (p. 2.2.6.1.) a dotyczącej pomocy społecznej dla osób zagrożonych marginalizacją społeczną brakuje odniesienia do naczelnej zasady i wartości europejskiej i krajowej polityki pomocy społecznej – zasady subsydiarności (pomocniczości), zgodnie z którą (...) *to co jednostki i grupy społeczne oddolnie powołane mogą zrealizować własnymi siłami i z własnej woli, tego nie powinny odbierać struktury wyższego rzędu – państwo lub organizacje*. Wydaje się, że odniesienie się do tej zasady w tej części SOP- RZL byłoby dobrym wprowadzeniem do

opisu funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce. Ponadto przedstawiając świadczenia pieniężne udzielane w ramach pomocy społecznej na str. 67 warto byłoby wspomnieć jednym zdaniem, że część świadczeń z powodu trudności finansowych państwa nie było w zeszłych dwóch latach wypłacanych przez większość miesięcy (np. zasiłek okresowy).

2. Słuszne wydają się działania na rzecz młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, prezentowane w p. 2.2.6.2. Wykorzystanie doświadczeń i struktur Ochotniczych Hufców Pracy, które dysponują wieloma ośrodkami kształcenia i wychowania, może przynieść wymiennie pozytywne skutki, tym bardziej, że jak czytamy w SOP-ie istnieją propozycje powołania na szczeblu powiatu *Centrów Profilaktyki i Interwencji Społecznej*. Dziwić może jednak w tej części SOP- u brak szerszej prezentacji pozostałych programów i instrumentów na rzecz młodzieży, które zostały tylko wymienione z nazwy (min. Program Absolwent i inne).
3. We wnioskach dotyczących polityki rynku pracy (p. 2.2.7.) napisano, że *zbyt mały jest udział organizacji pozarządowych, wspierających rozwój zasobów ludzkich*. Jest to oczywiście prawda, ale czytając tą część SOP-u, dotyczącą osób wykluczonych społecznie, ma się wrażenie, że autorzy dokumentu także zapominają o organizacjach pozarządowych, które właśnie w tym obszarze interwencji EFS mogłyby odgrywać największą rolę. Sugerowałbym zatem wprowadzenie kilku zdań na temat pomocy sektora pozarządowego w zakresie pomocy społecznej.
4. Pewne elementy opisu grup zagrożonych wykluczeniem zawiera podrozdział 2.3.4. dotyczący różnicowań regionalnych. Na str. 95 SOP – RZL znajdujemy zapis, że *rodziny wielodzietne mieszkające na wsi są w największym stopniu dotknięci ubóstwem, oraz że praca zarobkowa dzieci jest stałym elementem strategii biednych rodzin*. W mojej opinii, co

proponowałem już wyżej, warto byłoby przenieść ten fragment do wcześniejszych części SOP, gdzie opisywano grupy zagrożone wykluczeniem społecznym (p. 2.1.2.3.5) Jeśli autorzy SOP-u będą chcieli pozostawić ten fragment w tym miejscu dokumentu, należałoby dodatkowo wprowadzić dane związane z mniejszymi szansami edukacyjnymi dzieci i młodzieży z tych rodzin (utrudniony dostęp do szkół, konieczność dojazdów, gorzej wyposażone szkoły) oraz informacje związane z faktem ciężkiej, często fizycznej pracy tych dzieci w gospodarstwie, co wynika min. z niektórych badań³. (Przy okazji prezentowania różnic regionalnych brakuje w SOP-ie omówienia tabeli 26 szczególnie w aspekcie zróżnicowań PKB według regionów)

5. Na stronie 119 w części 3.4.2.4. proponowałbym przy wymienianiu różnych działań wprowadzić dodatkowo na końcu:
 - indywidualne programy wspierania, będące ściśle skorelowane z potrzebami i deficytami grup wykluczonych i marginalizowanych w celu ich powrotu do społeczeństwa i zatrudnienia (lub: pełnej integracji z rynkiem pracy).
6. W podrozdziale 3.4.3. dotyczącym oczekiwanych efektów generalnych realizacji programu, w kontekście tego co zostało zapisane w SOP – RZL wcześniej, brakuje znowu odniesienia do grup wykluczonych społecznie, szczególnie w części dotyczącej tego w jaki sposób efekty zostaną osiągnięte. Właściwie zapisy dotyczące grup wykluczonych odnoszą się tylko do młodzieży i niepełnosprawnych. Proponowałbym albo używanie jednolitego pojęcia: grupy wykluczone społecznie (które dotyczy wszystkich grup marginalizowanych) albo wymienianie wszystkich tych grup z osobna, gdyż jest to w mojej opinii pewna niekonsekwencja.
7. Odnosząc się do działania 1.5., które dotyczy integracji zawodowej i społecznej grup szczególnego ryzyka, a prezentowanego na str. 138-140

³ Można by było tu wykorzystać badania sytuacji dzieci i młodzieży pogranicza wschodniego: J. Auleytner, M. Grewiński- Wiadomości Statystyczne 5/2000, M. Grewiński - Polityka Społeczna 4/2000

należy stwierdzić, że zarówno postawiony cel jak i opis szczegółowy wspierania jest przekonujący i przejrzysty. Słusznie wybrano projekty, które będą realizowane w pierwszej kolejności, jak i te, które będą realizowane w drugiej. W grupach docelowych pominięto wprowadzić analfabetów, których najczęściej podaje się w podobnych dokumentach państw członkowskich UE, ale w Polsce problem ten jest marginalny. Także przewidywane rezultaty wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego w działaniu 1.5. wydają się być dobrze przedstawione, chociaż brakuje analizy ilościowej, która jest jednak z pewnością trudna do określenia z powodu specyficznych cech odbiorców. Powstaje oczywiście pytanie, czy przewidywane rezultaty nie są skonstruowane zbyt ambitnie, co było zarzutem min. w ocenie ex-ante, ale wydaje się że dla działania 1.5. są one do osiągnięcia. Ponadto należy podkreślić, że pierwszy i czwarty odnośnik w punkcie 4 (str. 157) pozbawiony jest sensu, ale należy to raczej traktować jako niezamierzone błędy redaktorskie aniżeli merytoryczne. (Generalnie w całym SOP-ie jest wiele błędów redaktorskich, stylistycznych i interpunkcyjnych dlatego przydałoby się dokonać profesjonalnego zredagowania dokumentu). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że ta część SOP –RZL w zakresie grup wykluczonych jest bardzo ogólnikowa, ale należy pamiętać, że w dokumentach programujących EFS innych państw członkowskich UE są bardzo podobne zapisy mające charakter ogólny. Zgadzam się jednak z zarzutem przedstawionym w ocenie ex-ante, że niektóre zapisy w SOP dotyczące np. wsparcia kobiet w opiece nad dziećmi, czy osobami wymagającymi opieki są nazbyt ogólnikowe.

Podsumowując Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich w zakresie prezentowanych działań na rzecz grup wykluczonych społecznie należy stwierdzić, że jest to dokument przygotowany w sposób

profesjonalny i spójny, dostosowany do istniejących deficytów i ukierunkowany na właściwe grupy i działania wspierające. Tym niemniej należałoby zwrócić uwagę na szerszą prezentację szacunkowych danych na temat grup wykluczenia społecznego. Ponadto warto byłoby określić jednoznacznie, czego brakuje w SOP-RZL, że działania na rzecz grup wykluczonych muszą być prowadzone w sposób zindywidualizowany w dwóch kierunkach: jako wsparcie powrotu do społeczeństwa poprzez pracę (np. dla grup ciężko niepełnosprawnych) oraz jako wsparcie powrotu do zatrudnienia poprzez integrację ze społeczeństwem i wzmacnianie więzi społecznych (np. dla grup osób uzależnionych, bezdomnych). Ponadto w SOP- RZL większy nacisk winien być położony na działania wzmacniające podstawowe, często kluczowe umiejętności grup marginalizowanych, gdyż doświadczenia państw korzystających z EFS pokazały, że interwencje te na rzecz grup wykluczonych społecznie przynoszą wysoką skuteczność i efektywność. Ponadto podobnie jak w przypadku osób spoza grup defaworyzowanych należy działania ukierunkować na kształcenie, kwalifikowanie i większą kooperację z przedsiębiorstwami, które mogą stać się nośnikiem kształcenia także dla grup marginalizowanych. W całym SOP-ie zauważalne jest także zbyt niskie włączenie i wykorzystanie potencjału sektora organizacji pozarządowych zarówno w części dotyczącej opisu i diagnozy grup wykluczonych jak i stosowania konkretnych działań.

Pozytywnie należy ocenić możliwości wykorzystywania tzw. *Środków Towarzyszących* EFS w ramach których możliwe jest min. uwrażliwianie pracodawców na potrzeby osób wykluczonych ze społeczeństwa. Projekty w ramach podobnych działań sprawdziły się bowiem w państwach i regionach objętych zarówno pomocą EFS w ramach celu 1 jak i 3 polityki strukturalnej. W chwili obecnej należy z dużą starannością opracować kryteria wyboru projektów, które nie muszą znajdować się w SOP-RZL (p.4.2.1.i 4.2.2.), ale powinny być uszczegółowione i przedstawione w Uzupełnieniu Programu. Warto byłoby również zastanowić się i być może ponownie przeorientować

strukturę wydatków EFS. Powstaje bowiem pytanie - na ile środki zarezerwowane na działanie 1.5. (około 90,6 mln euro + 50 mln euro środków własnych) wystarczą, aby zrealizować wszystkie ambitnie postawione cele ?

Uwagi techniczne

W wersji SOP-RZL otrzymanej do oceny brakowało spisu treści co nie ułatwiło pracy. Ponadto SOP należy poddać gruntownej redakcji, gdyż znajduje się w nim sporo błędów stylistycznych i interpunkcyjnych. W przypadku wyrażenia chęci przez autorów dokumentu dysponuję wydrukiem z naniesionymi przez mnie poprawkami redakcyjnymi oraz merytorycznymi.

UWAGA

Wszelkie prawa autorskie zastrzeżone i prawnie chronione. Przedruk materiałów w części lub całości możliwy tylko i wyłącznie za zgodą autora. Cytowanie oraz wykorzystywanie fragmentów prac dozwolone tylko za podaniem źródła.

Copyright by Mirosław Grewiński (w niektórych przypadkach także poszczególne Wydawnictwa).

[Plik pobrano z www.mirek.grewinski.pl](http://www.mirek.grewinski.pl)