

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
rszarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

**Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia / integracji społecznej i
zwalczanie ubóstwa**

**Ekspertyza zamówiona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Warszawa czerwiec 2012**

Spis treści

Uwagi wstępne	6
Analiza dokumentów strategicznych europejskich i krajowych w kontekście włączenia społecznego/integracji społecznej i ubóstwa	8
Strategia Europa 2020 i Krajowy Program Reform	8
Integracja społeczna, wykluczenie społeczne, zwalczanie ubóstwa w polskich dokumentach strategicznych	13
DSRK	13
ŚSRK	20
SRKL	25
Pozostałe strategie zintegrowane	31
Narodowa Strategia Integracji Społecznej	37
Diagnoza stanu wyjściowego	41
Uwagi wstępne	41
Diagnoza statystyczna problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego	42
Nowe formy wykluczenia	53
Dyskryminacja	62
Diagnoza instytucji promowania integracji i zwalczania ubóstwa	73
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	85
Ocena dotychczasowych interwencji	91
Analiza obszarów działań w priorytecie promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa	106
Uwagi wstępne	106
Integracja na rynku pracy a integracja społeczna	109
Aktywna integracja	116
Usługi społeczne interesu ogólnego / pożytku publicznego	119
Definicje i rodzaje usług społecznych w literaturze	119
Usługi społeczne w kontekście UE	122
Interes ogólny a pożytek publiczny lub użytek społeczny	130
Promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa – program dla EFS	133
Uwagi wstępne	133
Uwagi porządkujące	134
Rozstrzygnięcia strategiczne dla programu EFS	136
Cele	138
Działania	143
Narzędzia	147
Grupy docelowe	148
Cele, działania, narzędzia	153
Podsumowanie – odpowiedzi na pytania zamawiającego	161
Załączniki	179
Kluczowe inicjatywy i działania Komisji Europejskiej w związku z realizacją Europejskiej Platformy Przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu	179
Wymiary jakości życia w DSRK	182
Priorytety i cele szczegółowe PO KL ważne dla promowania integracji i zwalczania ubóstwa	183
Strategia Rady Europy w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych	184
Priorytety Narodowej Strategii Integracji Społecznej	186
Metody klasyfikowania / profilowanie	188
Skala interwencji w ludzkie wybory	190

Spis tabel

Tabela 1 Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu KPR 2011 i aktualizacja 2012	9
Tabela 2 Zadania w KPR i jego pierwszej aktualizacji	10
Tabela 3 Treść decyzji DSRK powiązana z włączeniem społecznym i przeciwdziałaniem ubóstwu ...	14
Tabela 4 Cele szczegółowe i operacyjne DSRK w obszarze kapitału ludzkiego	16
Tabela 5 Projekty kluczowe DSRK powiązane z celami operacyjnymi KL 3.2-5.....	17
Tabela 6 Działania proponowane w ŚSRK	21
Tabela 7 Rodzaje usług publicznych według ŚSRK	23
Tabela 8 Operacjonalizacja strategiczna poprawy spójności w SRKL	27
Tabela 9 Narzędzia SRKL i podporządkowane im działania planowane i niezbędne w przyszłości	30
Tabela 10 Promowanie integracji i solidarności społecznej w SRKS	34
Tabela 11 Rodzaje działań i kierunki działania NSIS	38
Tabela 12 Macierz kategorii wykluczonych i polityk szczegółowych	39
Tabela 13 Typy problemów społecznych	41
Tabela 14 Liczba i odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego 2009 i 2010	43
Tabela 15 Rodzaje wykluczenia według Diagnozy Społecznej	50
Tabela 16 Korzystanie z nowych technologii w różnych grupach	59
Tabela 17 Warianty wydatków gospodarstw na energię elektryczną (na osobę, miesięcznie, w 2006 r.) i symulacja wpływu tych podwyżek na ubożenie gospodarstw domowych	61
Tabela 18 Poziom akceptacji dla danej kategorii osób na najwyższych stanowiskach w państwie, 2008	63
Tabela 19 Odpowiedź na pytanie o doznawanie lub bycie świadkiem dyskryminacji lub nękania z kilku podstawowych powodów, w proc.	64
Tabela 20 Kluczowe ustawy i dokumenty dla obszaru integracji zawodowej i społecznej	73
Tabela 21 Świadczenia pomocy społecznej	75
Tabela 22 Samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej	76
Tabela 23 Usługi, instrumenty i instytucje rynku pracy	79
Tabela 24 Definicje działań rehabilitacji zawodowej i społecznej	81
Tabela 25 Cztery systemy działań integrujących w odniesieniu do osób niepełnosprawnych plus zwalczanie dyskryminacji.....	82
Tabela 26 Kategorie obejmowane pomocą w ustawach o promocji zatrudnienia, o zatrudnieniu socjalnym i o pomocy społecznej	83
Tabela 27 Przyczyny wykluczenia społecznego według PO KL	86
Tabela 28 Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w PO KL	87
Tabela 29 Narzędzia i instrumenty aktywizacji w realizacji integracji społecznej w PO KL	88
Tabela 30 Inicjatywy integracyjne PAL	89
Tabela 31 Instrumenty aktywnej integracji PO KL	90
Tabela 32 Ocena skuteczności aktywnych programów rynku pracy	93
Tabela 33 Osiągnięte wartości wskaźników rezultatu zatrudnieniowego PO KL	96
Tabela 34 Wskaźniki zatrudnienia po 6 i 18 miesiącach, projekty z priorytetu VII PO KL	98
Tabela 35 Subiektywnie oceniany wpływ udziału w projekcie na fakt zatrudnienia (priorytety VI, VII i VIII PO KL)	98
Tabela 36 Zasady aktywnej integracji w obszarze rynku pracy i dostępności usług	117
Tabela 37 Szerokie i wąskie znaczenie pojęcia usług społecznych	119
Tabela 38 Klasyfikacja usług społecznych według typologii ryzyk socjalnych	120
Tabela 39 Klasyfikacja osobistych usług społecznych	120
Tabela 40 Praca socjalna ze względu na system celu i system kliencki	121
Tabela 41 Porównanie definicji usług świadczonych w interesie ogółu	122
Tabela 42 Usługi ogólnego interesu gospodarczego a promocja integracji społecznej	122
Tabela 43 Cele, funkcje i sposób organizacji usług społecznych według KE	123
Tabela 44 Nadrzędne zasady dotyczące jakości świadczenia usług socjalnych	125
Tabela 45 Zasady i kryteria jakości w ramach jakościowych dla usług socjalnych	127
Tabela 46 Przyczyny problemów i cele szczegółowe	141
Tabela 47 Rodzaje działań i narzędzia dwóch typów	147

Tabela 48 Specjalności pracy socjalnej na drugim stopniu specjalizacji 2005 i 2012.....	151
Tabela 49 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań według kierunków działań nowego priorytetu EFS	154
Tabela 50 Usługi niezbędne dla wsparcia polityki aktywnej integracji społecznej i ekonomicznej	161
Tabela 51 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu AKTYWNEJ INTEGRACJI.....	165
Tabela 52 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu UŁATWIANIA DOSTĘPU DO NIEDROGICH, TRWAŁYCH ORAZ WYSOKIEJ JAKOŚCI USŁUG SPOŁECZNYCH I SOCJALNYCH.....	169
Tabela 53 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu ZWALCZANIE DYSKRYMINACJI.....	173
Tabela 54 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu INTEGRACJA SPOŁECZNOŚCI MARGINALIZOWANYCH	177

Spis rysunków

Rysunek 1 Konceptualne ramy europejskiego systemu wskaźników społecznych	14
Rysunek 2 Etapy życia – układ przedstawiania narzędzi w SRKL	25
Rysunek 3 Cel KSRR związany z marginalizowanymi obszarami.....	31
Rysunek 4 Wykluczenie społeczne w Strategii SZRW	32
Rysunek 5 Mechanizmy wykluczania.....	39
Rysunek 6 Model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie	62
Rysunek 7 Narzędzia w procesie pracy socjalnej.....	76
Rysunek 8 Od wskaźników rezultatów do efektywności netto	92
Rysunek 9 Proces inkluzji społecznej w kontekście polityki społecznej.....	110

Spis wykresów

Wykres 1 Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce 2005-2010 (wskaźniki Europa 2020).....	42
Wykres 2 Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych 2004-2011 (w %).....	44
Wykres 3 Ubóstwo skrajne według typu rodziny 2004-2011 (w %)	45
Wykres 4 Procent dzieci, którym brakowało poszczególnych pozycji z 14-punkowej listy wskaźnika deprywacji	45
Wykres 5 Deprywacja potrzeb i ubóstwo dzieci w Polsce (2009)	46
Wykres 6 Odsetek dzieci w wieku 0-16 według liczby niezaspokojonych potrzeb.....	46
Wykres 7 Zagrożenie wykluczeniem społecznym według grup społeczno-ekonomicznych (w %)	48
Wykres 8 Wykluczenie społeczne według grup społeczno-ekonomicznych (w %)	49
Wykres 9 Rodzaje wykluczenia i grupy społeczno-zawodowe w 2011 r.	50
Wykres 10 Strategie radzenia sobie z trudnościami finansowymi w Polsce	52
Wykres 11 Korzystanie z usług bankowych przez różne grupy społeczno-zawodowe w Polsce	54
Wykres 12 Dostęp do karty płatniczej/ bankowej i karty kredytowej w krajach Unii Europejskiej	55
Wykres 13 Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer, dostęp do internetu i telefon stacjonarny w latach 2003-2011.	56
Wykres 14 Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych w latach 2003-2011	57
Wykres 15 Przepustowość łączny 2007-2011	58
Wykres 16 Powody braku dostępu do internetu w gospodarstwach domowych w latach 2007-2011 ..	58
Wykres 17 Procent korzystających z różnych technologii w latach 2005-2011.....	60
Wykres 18 Świadomość własnych praw w sytuacji dyskryminacji, 2008.....	63
Wykres 19 Miesięczne dochody netto kobiet i mężczyzn należących do różnych grup społeczno-ekonomicznych	65
Wykres 20 Miesięczne dochody netto kobiet i mężczyzn pracujących w różnych zawodach.....	66
Wykres 21 Odległość dzieląca od najmniej genderowo nierównego kraju (według Gender Inequality Index).....	67
Wykres 22 Opinie o rozpowszechnieniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce i średnia opinii w UE27	69
Wykres 23 Wskaźniki sytuacji na rynku pracy dla osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, w proc., IV kwartał 2009	70
Wykres 24 Wpływ udziału w projekcie na zmianę sytuacji bezrobotnych uczestników	97

Wykres 25 Rodzaj otrzymanego wsparcia przez osoby bezrobotne według Priorytetów. Wskazania powyżej 4 proc.	101
---	-----

Uwagi wstępne

Interpretuję zadanie jako stworzenie części strategii zastosowania EFS w Polsce (cele, działania, grupy docelowe, narzędzia) dotyczącej promowania włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, według wskazówek, które znalazły się w projekcie rozporządzenia o EFS. Określono tam cztery priorytety inwestycyjne, w tym „promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa” oraz wskazano ogólnie sposoby osiągnięcia tego priorytetu poprzez:

- I. aktywną integrację;
- II. integrację społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie;
- III. zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną;
- IV. ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;
- V. wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych;
- VI. lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność;

Zamawiający w opisie mojego zadania pominął priorytety czy kierunki działania V i VI¹. Wspomniana strategia jest więc częściowa w tym sensie, że obejmuje tylko jeden z czterech priorytetów, oraz cztery z sześciu sposobów osiągnięcia tego priorytetu.

Należy wspomnieć, że pozostałe priorytety to:

- I. promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników;
- II. inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
- III. *promowanie.....*
- IV. wzmacnianie zdolności instytucjonalnych i skuteczności administracji publicznej.

W skrócie mówiąc poza promowaniem włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa mamy jeszcze promowanie zatrudnienia, inwestowanie w edukację i wzmacnianie administracji publicznej. Jeszcze bardziej syntetycznie: zatrudnienie, edukacja, włączenie, administracja. Jest to całość, na którą mają być przeznaczone środki EFS, więc myślenie o tym, jak ją przetłumaczyć na cele i instrumenty krajowe też powinno być całościowe. Jeżeli każdy z priorytetów będzie opracowany osobno, wówczas może dojść do niespójności między nimi.

Oczywiste są powiązania między tymi czterema priorytetami. Można je jednak różnie przedstawić, np. tak:

zatrudnienie + edukacja + administracja = włączenie i zwalczanie ubóstwa

Po stronie lewej mamy raczej instrumenty, a po prawej pożądaną wynik ich zastosowania. Taka interpretacja wydaje mi się przekonująca, gdyż zatrudnienie czy edukacja, a w szczególności administracja nie są celami samymi w sobie. Zatrudnienie w sensie wąskim oznacza umowę na wykonywanie określonych zadań w zamian za wynagrodzenie, edukacja formalna ma na celu wyposażenie w kompetencje potwierdzone dyplomem czy innym certyfikatem, a administracja publiczna wspomaga rządy i obywateli w realizacji celów publicznych. Dodatkowo należy zauważyć, że „zwalczanie ubóstwa” zostało sformułowane w innej konwencji, mamy działania pozytywne nastawione na stymulowanie (promowanie, inwestowanie, wzmacnianie) i negatywne ukierunkowane na destymulowanie (zwalczanie). Zwalczanie ubóstwa nie jest celem samym w sobie, chcemy w ten sposób

¹ Z późniejszych informacji wynikało, że zamawiający traktował te dwa jako bardziej instrumentalne czy narzędziowe w porównaniu z pozostałymi.

coś osiągnąć (hipotetyczny stan bez ubóstwa, a nie walczyć dla samej walki), więc logiczniej byłoby przedstawić nasze równanie następująco:

zatrudnienie + edukacja + zwalczanie ubóstwa + administracja = włączenie

Szczególnie przekonujący obraz uzyskamy, gdy zamiast o „włączeniu” będziemy mówić o integracji. Sens tego równania jest następujący, poprzez działania nastawione na promowanie zatrudnienia, inwestowanie w edukację oraz zwalczanie ubóstwa i wzmacnianie administracji osiągamy integrację społeczną. Unikamy w ten sposób utożsamienia zatrudnienia i edukacji z walką z ubóstwem. Jest oczywiście tak, że dobrej jakości zatrudnienie i wysoki poziom edukacji dają nam bardzo dobrą ochronę przed ubóstwem (choć nie stuprocentową, gdyż są również inne czynniki generujące ubóstwo), ale w społeczeństwie mamy ludzi ubogich, którzy nie tylko nie mają dobrej jakości pracy i wyższego wykształcenia, ale nie mają również potencjału ani szans na ich zdobycie. Uspójnienie aksjologiczne i logiczne (instrumentalne „zwalczanie”) tego równania polegałoby na przejściu we wszystkich jego elementach na język problemów, np.

Zwalczanie bezrobocia i bierności zawodowej + zwalczanie deficytów kompetencyjnych (wiedza, umiejętności, postawy) + zwalczanie ubóstwa (zasoby materialne i niematerialne) + zwalczanie nieskutecznej biurokracji socjalnej = zmniejszenie wykluczenia społecznego

Druga uwaga dotycząca tego, co wyłączamy poza obszar uwagi tej ekspertyzy, odnosi się do wspierania gospodarki społecznej oraz partycypacyjnie rozumianego rozwoju lokalnego. Pierwsze wydaje się równie dobrze pasować do priorytetu zatrudnienie. Dobrze się też wpisuje w jeden z filarów aktywnej integracji, a mianowicie inkluzywny rynek pracy. Charakter ekonomii społecznej może też dobrze służyć poprawie jakości pracy i zatrudnienia. Gdy weźmiemy pod uwagę działalność podmiotów ekonomii społecznej, to dzięki nim może się też poprawiać dostęp do usług publicznych.

Z kolei społeczny rozwój lokalny mógłby bardzo dobrze pomieścić całą resztę zawartości promowania włączenia społecznego, w szczególności mamy tu bliskość w stosunku do integracji społeczności zmarginalizowanych. W obu przypadkach chodzi o społeczności lokalne i pozytywne procesy ich dotyczące: rozwój i demarginalizacja.

Analiza dokumentów strategicznych europejskich i krajowych w kontekście włączenia społecznego/integracji społecznej i ubóstwa

Strategia Europa 2020 i Krajowy Program Reform

Strategia Europa 2020 operuje sześcioma nadrzędnymi i wymiernymi celami, które mają zostać osiągnięte do 2020 r.:

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- 2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- 3) należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- 4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- 5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

Cel piąty dotyczy bezpośrednio priorytetu EFS, który jest przedmiotem ekspertyzy, w szczególności zaś jego części określonej jako zwalczanie ubóstwa.

To jak konkretnie rozumiany jest ten cel widać, gdy spojrzymy na dobór jego wskaźników. Zagrożenie ubóstwem (*at risk of poverty*) rozumiane jest w UE jako dochody gospodarstwa domowego niższe niż 60% mediany dochodów w danym kraju. W strategii Europa 2020 zastosowano to podejście, ale równocześnie dwa inne. Były to: głęboka deprivacja materialna – co najmniej 4 z 9 podstawowych potrzeb, na których zaspokojenie nie stać gospodarstwa domowego; oraz niska intensywność zatrudnienia członków gospodarstwa domowego. Biorąc pod uwagę interpretację ubóstwa relatywnego jako bliskiego znaczeniowo nierównościom dochodowym, możemy poza tym wyróżnić problem niedostatecznych dochodów w stosunku do potrzeb oraz znowu problem zatrudnienia. Jeżeli w tym kontekście jest mowa o wykluczeniu społecznym i ubóstwie, to pierwsze będzie rozumiane przez pryzmat problemów z zatrudnieniem, a drugie w perspektywie problemu zbyt niskich dochodów.

Wśród kluczowych inicjatyw związanych ze strategią Europa 2020 oraz promowaniem integracji społecznej i zwalczaniem ubóstwa jest „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej” (EPAP). Załącznik nr 1 do ekspertyzy przedstawia zestawienie bardzo licznych inicjatyw unijnych, które zapowiedziano w komunikacie i dodatkowym dokumencie przedstawiającym EPAP. Poniżej lista z wyborem inicjatyw EPAP, które mogą być źródłem inspiracji dla działań w Polsce w przyszłym okresie finansowym EFS.

- Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nieuprzywilejowanej młodzieży poprzez metody nieformalnego uczenia się i uczestniczące.
- Plan wspólnych zasad i skutecznych narzędzi monitorujących, aby zwalczać ubóstwo i zapobiegać mu we wczesnych latach życia.
- Promocja bardziej skutecznych interwencji przeciw dziedziczeniu ubóstwa (deprivacji) na wszystkich poziomach edukacji.
- Umożliwianie obywatelom państw trzecich z różnych środowisk kulturowych. Religijnych, językowych czy etnicznych aktywnego uczestnictwa w europejskim życiu społecznym i gospodarczym.
- Promowanie włączenia społecznego osób z zaburzeniami psychicznymi.
- Odpowiadanie na zidentyfikowane problemy ubóstwa energetycznego.
- Podjęcie wysiłków w celu przewyższania wykluczenia cyfrowego.

- Wspierania przejścia od opieki instytucjonalnej do środowiskowej w odniesieniu do dzieci bez rodziców, ludzi niepełnosprawnych i osób starszych.
- Zapewnienie właściwego wdrażania programu pomocy żywnościowej dla osób najuboższych w UE.
- Wykorzystanie mikrokredytów przez społeczności zmarginalizowane i narażone na ryzyka.
- Zwiększenie wsparcia dla grup w niekorzystnej sytuacji takich jak Romowie i innych, uwzględniając również ludzi korzystających z instytucjonalnych form opieki.
- Promowania innowacji społecznych opartych na dowodach.
- Określenie i realizacja działań politycznych i programów w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.
- Wzrost zrozumienia i wykorzystania zagadnień włączenia społecznego w zamówieniach publicznych.

Polski rząd przyjął w KPR zaproponowane w strategii Europa 2020 podejście wskaźnikowe bez żadnych dodatkowych interpretacji (dotyczących wskaźników) i cel określił na 1,5 mln mniej osób w sytuacji wykluczenia społecznego lub ubóstwa do 2020 r. W pierwotnym, ani też w zaktualizowanym KPR na lata 2012/2013 nie ma nakreślonej ścieżki osiągnięcia tego celu, ani żadnych prognoz w tym zakresie.²

W KPR kluczowy dla treści ekspertyzy jest punkt poświęcony „przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu”. Sposób sformułowania działań w tym obszarze nieco się różni w pierwotnej wersji i zaktualizowanej w 2012 r. (patrz Tabela 1)

Tabela 1 Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu KPR 2011 i aktualizacja 2012

Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w KPR 2011	Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w aktualizacji KPR 2012/2013
1) Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, w tym wśród młodzieży w wieku 15-24 lata (MPiPS); 2) Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych (MPiPS); 3) Integracja społeczna imigrantów (MPiPS); 4) Rozwój sektora ekonomii społecznej (MPiPS); 5) Zaprojektowanie systemu usług społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego (MPiPS); 6) Budowa spójnego systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem (MPiPS).	1) Tanie budownictwo mieszkaniowe (MTBiGM); 2) Rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (MPiPS); 3) Rozwój sektora ekonomii społecznej (MPiPS); 4) Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, w tym wśród młodzieży w wieku 15-24 lata (MPiPS); 5) Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych (MPiPS); 6) Tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy i integracja społeczna imigrantów (MPiPS); 7) Zaprojektowanie systemu usług społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego (MPiPS); 8) Budowa spójnego systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem (MPiPS).

Źródło: teksty dokumentów, opracowanie własne

² Autor jako członek Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Europa 2020 poruszył tę kwestię na jego pierwszym i na razie jedynym spotkaniu, a także w uwagach przesłanych do Ministerstwa Gospodarki. Jedyna bezpośrednia odpowiedź sugerowała, że realizacja innych celów KPR (zatrudnieniowych i edukacyjnych) spowoduje ograniczenie ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

W porównaniu z działaniami z 2011 pojawiły się dwa nowe: tanie budownictwo mieszkaniowe i rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem. Jedno z działań rozszerzono: do integracji społecznej imigrantów dodano tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy.

Oceniając sformułowanie tych działań można uznać, że są one niekiedy nietrafne. Wiemy, że chodzi o działania przeciw wykluczeniu społecznemu (taki jest tytuł tego obszaru), więc umieszczanie wśród nich „przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego” jest niecelowe. Pytanie brzmi, jakie działania będą podejmowane (czy będą to działania kontynuowane, czy nowe itd.), żeby zmniejszyć wykluczenie społeczne lub zagrożenie w tym zakresie? Odpowiedź, że będzie to przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu nic nie wnosi.

Niektóre z działań są przedstawione bardzo ogólnikowo. Wiadomo, że w Polsce prowadzone są działania nazywane rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych. Pytanie brzmi, jakie działania będą podejmowane, aby zmniejszyć wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych? Odpowiedź, że będzie to rehabilitacja społeczna i zawodowa nic nie wnosi, powszechne jest przekonanie, że działania z tego zakresu wymagają reformy, gdyż ich sprawność pozostawia wiele do życzenia. Kolejne pytanie brzmi, jak zmniejszyć wykluczenie społeczne imigrantów? Odpowiedź, że poprzez integrację społeczną imigrantów nic nie wnosi, gdyż integracja to jest przeciwieństwo wykluczenia.

Niektóre ze sformułowań w ogóle nie przypominają działań. Czy tanie budownictwo mieszkaniowe jest działaniem? Pytanie brzmi, jak mieć więcej dostępnych cenowo mieszkań. Odpowiedź, że tanie budownictwo to załatwi, znowu niewiele wnosi.

Pozostałe sformułowania wymagają wyjaśnień, np. czym się różni rozwój przedsiębiorczości społecznej osób wykluczonych od rozwoju sektora ekonomii społecznej? O jakie usługi chodzi, gdy mowa o „usługach społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego”.

W KPR umieszczono również zadania. Spojrzenie na nie może rozwiewać część wątpliwości dotyczących tego, co kryje się za poszczególnymi działaniami.

Tabela 2 Zadania w KPR i jego pierwszej aktualizacji

Zadania na 2011 (w KPR były bez uporządkowania według działań)	Zadania na lata 2012/2013 (w KPR zostały uporządkowane według działań)
1) Realizacja programu resortowego „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” (MPiPS);	1) Kontynuowanie programu budownictwa socjalnego i komunalnego oraz tworzenia mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (MTBiGM)
2) Realizacja projektów i programów OHP na rzecz ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego wśród młodzieży (MPiPS);	2) Modyfikowanie programu społecznego budownictwa czynszowego i kontynuowanie programu (MTBiGM)
3) Realizacja projektów na rzecz rozwoju sektora ekonomii społecznej (MPiPS);	3) Racjonalizacja wykorzystania zasobu komunalnych mieszkań czynszowych (MTBiGM)
4) Przygotowanie dokumentu strategicznego dot. polskiej polityki integracji cudzoziemców (MPiPS);	4) Realizacja programu „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011 - 2015” (MPiPS)
5) Przygotowanie raportu „Zatrudnienie w Polsce”, poświęconego diagnozie zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce (MPiPS);	5) Stworzenie infrastruktury wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej w wymiarze systemowym, instytucjonalnym, prawnym, finansowym i edukacyjnym (MPiPS)
6) Wprowadzenie schematu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie w energetyce (MG);	6) Realizacja przez OHP projektu „Nowe perspektywy” (MPiPS)
7) Przygotowanie Krajowej polityki miejskiej (MRR).	7) Realizacja przez OHP projektu „Młodzieżowa

	Akademia Umiejętności 2" (MPiPS) 8) Subsydiowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (MPiPS) 9) Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (MPiPS) 10) Zwiększanie szans na zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy poprzez wsparcie w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych oraz uzyskaniu doświadczenia zawodowego w formach przewidzianych w przepisach o rehabilitacji zawodowej (MPiPS). 11) Opracowywanie i wdrażanie zmian prawnych dot. zatrudniania cudzoziemców, zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy w różnych sektorach i zawodach (MPiPS) 12) Przygotowanie dokumentu strategicznego dot. polskiej polityki integracji cudzoziemców – „Polska polityka integracji cudzoziemców - założenia i wytyczne” (MPiPS) 13) Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej w zakresie wdrażania wypracowanych standardów usług pomocy i integracji społecznej oferowanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej np. dla osób starszych, niepełnosprawnych, interwencji kryzysowej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie itd. (MPiPS) 14) Realizacja trzech programów z obszaru wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz finansowanie funkcjonowania ośrodków adopcyjnych (MPiPS) 15) Realizacja programu „Świetlica-Dzieci-Praca” na rzecz wsparcia dziecka i rodziny w gminie w latach 2011-2015 (MPiPS)
--	---

Źródło: teksty KPR, opracowanie własne

Zadania na lata 2012/2013 sformułowano bardziej szczegółowo, niektóre są rozwinięciem zadań wcześniej określonych ogólnie, np. realizacja projektów OHP, a w aktualizacji wymieniono dwa konkretne projekty. Jako, że OHP zajmuje się tylko młodzieżą od razu widać, że działanie „przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w tym wykluczeniu młodzieży”, oznacza tylko przeciwdziałanie wykluczeniu młodzieży, którą obejmuje działaniami OHP. Z działaniami pomocowymi dla młodzieży łączy się też zadanie 15 (świetlice i kluby socjoterapeutyczne dla dzieci i młodzieży).

Widzimy teraz, że usługi społeczne, to są usługi pomocy i integracji społecznej, a głównym działaniem w tym zakresie jest realizacja projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”.

Mozna mieć wątpliwości, czy rozwój przedsiębiorczości społecznej osób wykluczonych to rzeczywiście cel lub funkcja programu MPiPS pt. „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011 - 2015”. Zapisano w nim następujące cele:

- 1) wzmocnienie tendencji do tworzenia lokalnych partnerstw na rzecz organizowania na obszarze gmin przedsięwzięć wykorzystujących aktywne formy pomocy,

- 2) wzmocnienie współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy, podmiotami usług reintegracji społecznej i zawodowej (centrów i klubów integracji społecznej) a lokalnymi przedsiębiorcami,
- 3) stworzenie ogólnopolskiej platformy współpracy i konsultacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej z podmiotami realizującymi zadania wynikające z ustawy o zatrudnieniu socjalnym,
- 4) stworzenie ogólnopolskiej platformy prezentowania oraz promowania dobrych praktyk aktywnych form pomocy.

Cele te w najlepszym razie dotyczą pośrednio zwiększenia liczby osób objętych usługami CIS lub KIS. Uszczegółowienie pierwszego z celów wygląda następująco:

- 1) Podmiot zatrudnienia socjalnego partnerem ośrodka pomocy społecznej, urzędu pracy i przedsiębiorców na obszarze gminy.
- 2) Prace społecznie użyteczne i roboty publiczne na obiektach budownictwa socjalnego.

Działania takie jak wzmocnienie tendencji do tworzenia partnerstw, wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej czy stwarzanie ogólnopolskich platform nie są skierowane do osób wykluczonych. Nie przewidziano działań nastawionych na zwiększenie liczby jednostek zatrudnienia socjalnego, nie przewidziano działań na rzecz zwiększenia liczby osób, którym udzielane są tam świadczenia, nie przewidziano działań na rzecz poprawy sprawności w reintegracji społecznej i zawodowej itd. Jedyny konkretny dla osób wykluczonych polega na tym, że będą wspierane prace społecznie użyteczne i roboty publiczne w obszarze budownictwa socjalnego. Jest to zresztą dobry łącznik między tym zadaniem, a zadaniami dotyczącymi mieszkalnictwa socjalnego i komunalnego.

Zadania w obszarze rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych niewiele wnoszą, gdy napisano, że będą prowadzone działania przewidziane w ustawie. Jeżeli nie są one prowadzone obecnie, to byłaby to duża zmiana, brak jednak informacji na ten temat.

Część zadań dotyczy realizacji projektów systemowych PO KL (1.18, 1.19). Część dotyczy programów rządowych, które realizowane są od dawna (program budownictwa socjalnego, aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu, świetlice socjoterapeutyczne), część ma związek z wprowadzonymi w życie niedawno ustawami, np. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Niektóre z zadań dotyczą tworzenia dokumentów strategicznych lub zmian w prawie: modyfikowanie programu, opracowywanie i przygotowywanie zmian w prawie, opracowanie dokumentu strategicznego.

Działania i zadania zostały sformułowane w kontekście konkretnego celu strategii Europa 2020 oraz jego krajowej wersji, czyli zmniejszenia o 1,5 miliona liczby osób wykluczonych społecznie lub ubogich do 2020 r. Cel ten jest rozumiany poprzez wskaźniki ubóstwa relatywnego, głębokiej deprivacji materialnej i niskiej intensywności zatrudnienia w gospodarstwie domowym. Na pytanie, w jaki sposób działania i zadania sformułowane w KPR, w części przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, przyczynią się do realizacji tego celu nie ma jasnej odpowiedzi.

Podsumowując, w KPR nie sformułowano specyficznych celów instrumentalnych w stosunku do celu krajowego w obszarze wykluczenia społecznego i ubóstwa. W związku z tym działania i zadania, które przypisano do obszaru przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu nie tworzą spójnej całości. Są to albo szerokie obszary działalności rządu i samorządów, np. socjalne i komunalne budownictwo mieszkaniowe czy rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, albo realizacja wycinkowych programów ministerialnych w rodzaju promowania aktywnych form przeciwdziałaniu wykluczeniu czy wspierania świetlic socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży, albo opracowywanie dokumentów strategicznych bądź zmian w prawie. Obszary działań są bardzo różne, od

polityki migracyjnej, przez mieszkaniową, do pomocy społecznej i wsparcia rodziny oraz pieczy zastępczej.

W świetle powyższej analizy można też stwierdzić, że KPR i jego aktualizacja w interesującym nas tu obszarze nie jest programem nowych reform, nie wyznacza żadnych nowych kierunków działania. Jest to dokument będący wyborem informacji na temat działań rządowych w różnych fazach procesu polityki społecznej (dopiero planowane, w fazie uchwalania, realizowane od niedawna, realizowane od dawna), które są całkowicie niezależne od KPR. Mamy więc do czynienia bardziej z mocno wybiórczym raportem o tym, co rząd robi lub planuje zrobić w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu, niż z dokumentem strategicznym czy programowym wyznaczającym nowe cele i w związku z tym nowe kierunki działania w tym obszarze. Dlatego też należy sięgnąć raczej do rządowych dokumentów strategicznych w poszukiwaniu nowego programu przeciwdziałania wykluczeniu.

Integracja społeczna, wykluczenie społeczne, zwalczanie ubóstwa w polskich dokumentach strategicznych

W Polsce zreformowano system rządowego planowania strategicznego, obecnie jego kluczowe dokumenty to Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK), Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK), Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) oraz dziewięć lub osiem zintegrowanych strategii. Poza KPZK i Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego (KSRR) dokumenty te są nadal w fazie projektów.

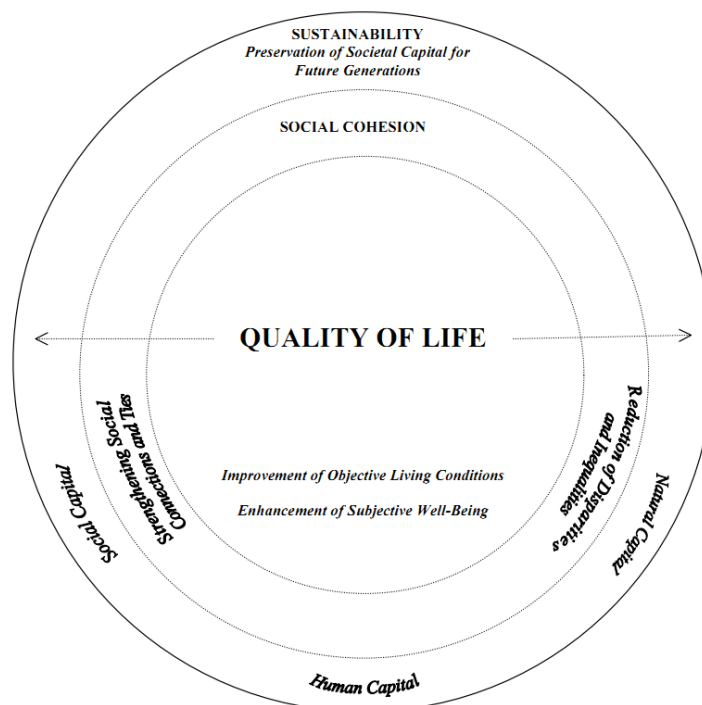
W DSRK określono 25 decyzji i 100 kluczowych projektów w dziewięciu obszarach (w kontekście tej ekspertyzy najważniejszy obszar to kapitał ludzki). W ŚSRK wyznaczono 28 strategicznych zadań państwa w trzech obszarach (z tematyką tej ekspertyzy bardziej związany jest obszar inwestycje miękkie, gdzie umieszczono cztery ogólnikowe zadania dotyczące kilku obszarów polityki publicznej).

DSRK

Głównym pojęciem DSRK jest jakość życia, a celem poprawa w tym zakresie. Powołano się przy tym na angielski termin *well-being*, w literaturze od dawna znane jest szersze pojęcie *quality of life*, rozwijane są też metody jego pomiaru i systemy wskaźników. Jedną z koncepcji jakości życia przedstawia wymiary celów: poprawa obiektywnych warunków życia i zwiększenie subiektywnego dobrostanu (*well-being*)³. Warto zauważyć, że w pełnym ujęciu były jeszcze dwa komponenty - spójność społeczna z celami: ograniczenie dysproporcji i nierówności (dysproporcje terytorialne, równość szans, wykluczenie społeczne) oraz wzmacnianie więzi i kontaktów społecznych – kapitału społecznego. Trzeci element nawiązywał do zrównoważenia interesów obecnych i przyszłych pokoleń. Całość została pokazana na Rysunek 1.

³ Berger-Schmitt, R. and H.H. Noll. 2000. Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators: EuReporting no.9. Mannheim: ZUMA.

Rysunek 1 **Konceptualne ramy europejskiego systemu wskaźników społecznych**



Źródło: Berger-Schmitt, R. and H.H. Noll. 2000. Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators: EuReporting no.9. Mannheim: ZUMA.

W DSRK nie zaprezentowano tak szerokiej koncepcji i ograniczono się do wymienienia 11 wymiarów jakości życia, na szczególną uwagę zasługują w kontekście tematu ekspertyzy dwa:

- 1) sprawnej sieci bezpieczeństwa socjalnego nastawionej na pomoc, której celem jest zwiększenie szans na aktywność społeczną i zawodową i dbałość o przeciwdziałanie różnym formom wykluczenia,
- 2) dostępności dóbr i usług publicznych (zdefiniowanych, wystandaryzowanych, efektywnie dostarczanych) bez względu na status rodzinny i miejsce zamieszkania.

W pierwszym punkcie odróżniono od siebie dwa cele: zwiększanie szans na aktywność społeczną i zawodową oraz przeciwdziałanie wykluczeniu (w różnych formach, nie doprecyzowano jednak jakich). Drugi wymiar jest zbliżony do tych aspektów promowania włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa, gdzie mowa o dostępie do usług, podkreślono standaryzację (w niej można umieścić również definicje) oraz efektywność w dostarczaniu (co może znaczyć po umiarkowanych kosztach, ogólniej jednak efektywność usługi odwołuje się nie do jej dostarczania czy udzielania, ale do osiągniętych dzięki niej efektów) i równość dostępu (bez względu na status).

W DSRK opisano 25 decyzji, żadna z nich nie ma w nazwie włączenia lub wykluczenia społecznego. Opisy niektórych z nich zawierają jednak sformułowania, które mogą się kojarzyć z kluczowym dla ekspertyzy priorytetem inwestycyjnym EFS⁴.

Tabela 3 **Treść decyzji DSRK powiązana z włączeniem społecznym i przeciwdziałaniem ubóstwu**

Decyzja DSRK	Cytat wskazujący na związek z promowaniem włączenia
--------------	---

⁴ W SRKL bezpośrednio wskazywano na niektóre decyzje DSRK, więc jest drugie źródło informacji na ten temat.

	społecznego i zwalczaniem ubóstwa
5. Aktywizacja rezerw na rynku pracy	Związywanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy
7. Lepszy start życiowy i zawodowy młodych	działania poprawiające warunki startu życiowego i zawodowego młodej generacji, ułatwiające wchodzenie młodych na rynek pracy (elastyczność zatrudnienia oraz warunki jego stabilizacji), zwiększające dostępność mieszkań, wyrównujące możliwość dostępu do różnego typu usług
9. Efektywny model usług publicznych	Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.
16. Warunki dla spójności terytorialnej	Wzmocnić warunki instytucjonalne i ekonomiczne dla spójności terytorialnej... jak i wewnątrz miast (przeciwdziałanie degradacji niektórych dzielnic)...
25. Warunki dla budowy kapitału społecznego	Wprowadzić warunki prawne, organizacyjne i finansowe, etapami do 2030 r., dla wzmacniania postaw związanych z otwartością, aktywnością społeczną, zdolnością do współpracy, wzrostem zaufania, poprzez praktykę działania administracji publicznej, współpracę i wzmacnianie finansowe i instytucjonalne organizacji pozarządowych, promocję zachowań prospołecznych i aktywności obywatelskiej

Źródło: tekst DSRK, opracowanie własne

W opisie decyzji 9 ponownie odróżniono wychodzenie z wykluczenia społecznego i wspieranie podejmowania zatrudnienia. Sprecyzowano też obszar tych działań: system pomocy społecznej.

W drugim tomie DSRK wymieniono sto kluczowych projektów w dziewięciu obszarach. Zagadnienia związane z promowaniem włączenia i zwalczaniem ubóstwa znalazły się w obszarze kapitał ludzki, wśród projektów tam wymienionych można wskazać jako najbliższe nowemu priorytetowi finansowemu EFS:

- 1) VI. 10. Wprowadzenie nowych rozwiązań zapewniających powszechność opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz poszerzenie oferty opieki instytucjonalnej, tak aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zapewni wsparcie rodzinom, w których znajdują się osoby niesamodzielne.
- 2) IV.11 Zapewnienie lepszej adresowalności świadczeń i zasiłków, tak aby z jednej strony stymulowały i wspierały korzystanie z usług społecznych oraz z drugiej ograniczały ryzyko marginalizacji społecznej spowodowanej ubóstwem.
- 3) IV.12 Zapewnienie realnego wsparcia dla rodzin wielodzietnych zabezpieczającego je przed ryzykiem wykluczenia społecznego.
- 4) IV.13 Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu;
- 5) IV.14 Stworzenie kompleksowego systemu podejmowania pierwszego zatrudnienia, tak aby ograniczać okres niepewności i przyspieszać moment usamodzielnienia się młodzieży;

- 6) IV.15 Stworzenie warunków dla wzrostu liczby osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy.
- 7) IV.16: Wprowadzenie modelu integracji cudzoziemców promującego ich samodzielność ekonomiczną i społeczną uzyskiwaną poprzez zatrudnienie lub podjęcie działalności gospodarczej.

W obszarze kapitału ludzkiego DSRK powtarza się nacisk na zatrudnienie z przywołaniem modelu reform – od *welfare* do *workfare*

Głównym celem strategicznym będzie wspomaganie obywateli w podejmowaniu przez nich zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a także zapewnianie powszechnego dostępu do usług publicznych. Polska roku 2030 powinna być krajem o modelu workfare, czyli przyjmującym priorytet zatrudnienia jako najlepszej drogi do ograniczenia wykluczenia społecznego. W jego ramach funkcjonować będzie system transferów społecznych oparty na świadczeniach, tak zaprojektowanych aby wspierały w aktywny sposób wychodzenie z wykluczenia społecznego oraz ograniczały zagrożenie ubóstwem.

Cel strategiczny w tym obszarze został sformułowany następująco: **Osiągnięcie dobrobytu poprzez pracę dzięki wsparciu aktywności edukacyjnej i zawodowej oraz powszechny dostęp do usług publicznych na każdym etapie życia.** Powszechny dostęp do usług publicznych podporządkowany jest celom zatrudnieniowym: mają to być usługi, które pozwolą zmniejszyć lub wyeliminować deficyty czy też dysfunkcje uniemożliwiające podjęcie pracy lub też skutkujące podejmowaniem zatrudnienia poniżej możliwości czy aspiracji. W dalszych wyjaśnieniach znalazło się jednak stwierdzenie, że niemożliwość podjęcia zatrudnienia nie może oznaczać skazania na wykluczenie.

W kolejnym kroku wskazano dwa priorytety: wzrost zatrudnienia i przejście od *welfare state* do *workfare state*⁵. A w dalszej części cztery cele szczegółowe oraz do każdego po kilka celów operacyjnych.

Tabela 4 Cele szczegółowe i operacyjne DSRK w obszarze kapitału ludzkiego

Cele szczegółowe	Cele operacyjne
wzrost poziomu aktywności Polaków, tak aby w roku 2030 stopa zatrudnienia wyniosła 75%	1.1 Zapewnienie opłacalności podejmowania legalnej pracy dla osób o niskiej zatrudnialności 1.2 Efektywna aktywizacja bezrobotnych oraz biernych zawodowo 1.3 Polityka migracyjna prymatu rynku pracy 1.4 Powszechność łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi oraz innymi obowiązkami rodzinnymi i innymi rodzajami aktywności 1.5 System edukacji szkolnej oraz szkolnictwa wyższego odpowiadający na zmieniające się potrzeby rynku pracy oraz efektywny i dostępny system edukacji ustawicznej
poprawa sytuacji demograficznej w sposób nieograniczający aktywności zawodowej rodziców	2.1 Wzrost współczynnika dzietności ogólnej 2.3 Powszechny aktuarialnie zbilansowany system emerytalny

⁵ Autorzy nie wskazują jaki model *workfare* proponują, czy będzie to na przykład *hojne workfare state* na wzór Duński, czy może skąpe *workfare state*, czy będzie to *workfare* znany z USA, czy bardziej europejska wersja *workfare* itd. Generalnie, nie jest też jasne w jakim sensie Polska była lub stała się *welfare state*. Prawdopodobnie rozumie się przez to świadczenia pieniężne w funkcji socjalnej, opiekuńczej, nie wymuszającej czy nie wzmacniającej aktywizacji zawodowej lub korzystania z usług społecznych.

oraz wykorzystanie rezerw demograficznych	2.4 Wydłużenie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn 2.5 Zwiększenie skali dostępu do opieki instytucjonalnej dla osób starszych (w tym opieki nad osobami niesamodzielnymi)
poprawa spójności społecznej	3.1 Wprowadzenie zmian w systemie świadczeń, tak aby wsparcie trafiło do grup realnie ich potrzebujących. 3.2 Solidarność pokoleń w wymiarze spójności społecznej czyli w pierwszym etapie koncentracja na zmniejszeniu ryzyka ubóstwa wśród dzieci, natomiast w kolejnym na utrzymaniu ryzyka ubóstwa osób powyżej 60 roku życia na obecnym poziomie. 3.3 Efektywny system wspierania przechodzenia od nauki do zatrudnienia celem szybszego usamodzielniania się młodzieży. 3.4 Wzrost aktywności społecznej (dostęp do usług) i zawodowej (otwarty rynek pracy) osób niepełnosprawnych 3.5 Efektywna integracja/asymilacja cudzoziemców
poprawa stanu zdrowia społeczeństwa	4.1 Dostosowanie opieki zdrowotnej do wyzwań demograficznych. 4.2 Zmniejszenie liczby zachorowań i zgonów poprzez działania z zakresu zdrowia publicznego (w tym profilaktyki) 4.3 Poprawa dostępności do wysokiej jakości usług medycznych oraz nowoczesnej rehabilitacji 4.4 Kształtowanie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia poprzez promocję i edukację zdrowotną (zwłaszcza wśród osób o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym) oraz wzrost poziomu aktywności fizycznej

Źródło: tekst dokumentu, opracowanie własne

Każdy z celów operacyjnych został powiązany z jednym ze stu projektów kluczowych (Tabela 5 Projekty kluczowe DSRK powiązane z celami operacyjnymi KL 3.2-5). Najbardziej charakterystyczny może być opis projektu IV. 11 powiązanego z celem operacyjnym 3.1.

Wyrażone zostały tu dwie ważne idee: 1) odróżnienie działań na rzecz aktywizacji od działań na rzecz ograniczenia wykluczenia społecznego (funkcja socjalna świadczeń); 2) powiązanie działań (aktywizacyjnych lub socjalnych) ze zwiększaniem dostępu do usług publicznych. Pierwsza idea jest ważna, gdy szukamy specyfiki integracji społecznej poza rynkiem pracy. Druga idea może być tak rozumiana, że uprawnienie do świadczenia zachowuje się, gdy jednocześnie korzysta się z pewnych usług.

Idea indywidualizacji świadczeń od dawna jest obecna w dyskursie o systemach świadczeniowych oraz w ustawodawstwie z zakresu pomocy i integracji społecznej, co wyraża się w indywidualnych planach wychodzenia z bezdomności, integracji uchodźców, usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, zatrudnienia socjalnego itp.

Warto wspomnieć, że w tym kontekście poparto wprowadzoną już do systemu pomocy społecznej zasadę ograniczonego łączenia dochodów z zasiłków z dochodami z pracy.

Interesujące jest też poparcie dla powszechnego dostępu do usług, przy jednoczesnym opowiedzeniu się za ograniczeniem dostępności do niektórych powszechnych świadczeń pieniężnych.

Tabela 5 Projekty kluczowe DSRK powiązane z celami operacyjnymi KL 3.2-5

Projekt / cel	Kierunki działań
IV.11 Zapewnienie lepszej adresowalności świadczeń i zasiłków, tak aby z jednej strony stymulowały i wspierały korzystanie z usług społecznych oraz z drugiej ograniczały ryzyko marginalizacji społecznej spowodowanej ubóstwem / 3.1	• Przeprowadzenie zmian w systemie zasiłków i świadczeń, tak aby jasno rozdzielone zostały ich funkcje aktywizacyjne (ułatwianie i zwiększanie opłacalności wejścia/powrotu na rynek pracy) od funkcji czysto socjalnych zapewniających maksymalne ograniczenie wykluczenia społecznego wśród grup najbardziej na to narażonych. • Powiązanie systemu zasiłków i świadczeń z systemem usług publicznych, tak aby transfery społeczne umożliwiały w większym stopniu korzystanie z nich osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie. • Zwiększenie w systemie zabezpieczenia społecznego indywidualnego charakteru zasiłków i świadczeń społecznych. • Zrezygnowanie ze świadczeń, które nie realizują celu dla którego zostały powołane.
IV.12 Zapewnienie realnego wsparcia dla rodzin wielodzietnych zabezpieczającego je przed ryzykiem wykluczenia społecznego / cel 3.2	• Stworzenie nowego modelu wsparcia dla rodzin wielodzietnych uwzględniającego liczbę dzieci (wypracowanie nowych instrumentów wsparcia, których celem byłoby zapobieganie wykluczeniu społecznemu i wykorzystywanie potencjałów rodziców oraz dzieci poprzez umożliwienie niestygmatyzującego korzystania z usług społecznych). • Przemodelowanie instrumentów wsparcia z zakresu pomocy społecznej, tak aby w efektywny sposób wspierały one potrzeby poszczególnych rodzin wielodzietnych, z uwzględnieniem miejsca ich zamieszkania. • Zapewnienie rodzinom wielodzietnym w kryzysie odpowiedniego wsparcia psychologicznego i interwencyjnego.
IV.13 Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu / cel 3.2	• Stworzenie miksu dochodowego opartego na świadczeniach emerytalnych oraz wynagrodzeniu z pracy, tak aby zapobiegać wykluczeniu społecznemu osób starszych (dostęp do opieki zdrowotnej i długoterminowej na odpowiednim poziomie) oraz zbyt szybkiej rezygnacji z zatrudnienia poprzez wzrost jej opłacalności. • Stworzenie nowego modelu elastycznego zatrudnienia dla osób starszych. • Wsparcie rozwoju srebrnej gospodarki.
IV.14 Stworzenie kompleksowego systemu podejmowania pierwszego zatrudnienia, tak aby ograniczać okres niepewności i przyspieszać moment usamodzielnienia się młodzieży / 3.3	• Poprawienie opłacalności podejmowania pierwszego zatrudnienia, co można uzyskać poprzez zmiany w systemie podatkowym oraz świadczeń społecznych. • Zaprojektowanie i wprowadzenie zmian w zakresie przekształcania umów na czas określony oraz na zastępstwo w umowy na czas nieokreślony. • Zwiększenie liczby zajęć praktycznych w szkolnictwie zawodowym, średnim i wyższym. • Wprowadzenie do szkół podstawowych i gimnazjalnych modelu identyfikacji deficytów (zdrowotnych, społecznych, psychicznych itp.) oraz przeciwdziałanie ich pogłębianiu się. • Zwiększenie środków publicznych na politykę mieszkaniową, po wcześniejszym jej przeorientowaniu w kierunku rozwoju mieszkalnictwa pod wynajem.
IV.15 Stworzenie warunków dla wzrostu liczby osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy / 3.4	• Zwiększenie uczestnictwa w szkolnictwie powszechnym dzieci niepełnosprawnych w stopniu lekkim oraz w dalszej perspektywie w stopniu umiarkowanym (o ile nie będzie to dezorganizowało pracy szkoły).

	• Zmodernizować system zakładów pracy chronionej poprzez zmianę ich funkcji i zwiększenie roli rehabilitacji i czasowego zatrudnienia (pośrednictwa) przed powrotem osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy. • Zapewnienie powszechnej dostępności do rehabilitacji pozwalającej przyspieszyć powrót na rynek pracy osób czasowo niepełnosprawnych (w wyniku chorób, wypadków komunikacyjnych itp.). • Po audycie dokonać zmian w zakresie finansowania wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych co zakłada dalszą reformę PFRON. • Dokonać zmian w świadczeniach rehabilitacyjnych, tak aby w rzeczywisty sposób umożliwiały korzystanie z rehabilitacji.
IV.16: Wprowadzenie modelu integracji cudzoziemców promującego ich samodzielność ekonomiczną i społeczną uzyskiwaną poprzez zatrudnienie lub podjęcie działalności gospodarczej	• Zaprojektowanie zmian w systemie integracji, tak aby możliwe było prowadzenie działań w stosunku do wszystkich grup cudzoziemców (powszechny i inkluzyjny system integracji). • Przyjęcie jako priorytetu integracji wspierania cudzoziemców w jak najszybszym uzyskiwaniu samodzielności ekonomicznej i społecznej, w tym umożliwienie im niedyskryminacyjnego dostępu do usług społecznych, przede wszystkim do systemu edukacyjnego i kształcenia ustawicznego. • Stworzenie możliwości dostępności do instrumentów integracyjnych jeszcze przed przyjazdem do Polski (szczególnie w przypadku łączenia rodzin). • Wprowadzenie specjalizacji dla asystentów rodzinnych z zakresu pracy z rodziną cudzoziemską. • Powiązanie możliwości uzyskania stabilnego statusu pobytowego (zgody na osiedlenie się, obywatelstwa) z postępami w sferze integracji społeczno-ekonomicznej.

Źródło: tekst DSRK, opracowanie własne

Po przeglądzie powyższych celów operacyjnych i ich konkretyzacji można stwierdzić, że w ramach podejścia do poprawy spójności społecznej (w koncepcji Schmitt-Berger i Nolla: ograniczenie dysproporcji i nierówności – równe szanse – wykluczenie społeczne, oraz wzmacnianie więzi i kontaktów społecznych) skoncentrowano się na kilku bardzo zróżnicowanych zbiorowościach oraz kilku obszarach polityki:

- Grupy i osoby zagrożone wykluczeniem / system zabezpieczenia społecznego, system usług publicznych.
- Rodziny wielodzietne / pomoc społeczna, usługi społeczne.
- Osoby starsze / zabezpieczenie emerytalne, polityka rynku pracy, opieka zdrowotna, opieka długoterminowa, polityka gospodarcza (srebrna gospodarka).
- Osoby niepełnosprawne i dzieci niepełnosprawne / szkolnictwo, opieka zdrowotna (rehabilitacja medyczna), zabezpieczenie społeczne (świadczenie rehabilitacyjne), rehabilitacja i zatrudnianie osób niepełnosprawnych (system PFRON-owski).
- Młodzież / system podatkowy i świadczenia społeczne, regulacja umów na rynku pracy, szkolnictwo wszystkich szczebli, polityka mieszkaniowa.
- Cudzoziemcy / pomoc społeczna (programy integracji), wsparcie rodziny, usługi społeczne, edukacja, polityka zagraniczna (działania poza obszarem kraju), polityka wobec cudzoziemców (status pobytowy).

Należy podkreślić, że cudzoziemcy mogą mieć wielodzietne rodziny, osoby starsze mogą być niepełnosprawne, dzieci niepełnosprawne mogą być w rodzinach wielodzietnych, cudzoziemcami mogą być osoby młode, a przynajmniej część członków tych „grup” może

być zagrożona wykluczeniem społecznym. Każda z przywołanych cech – wielodzietność, cudzoziemskość, młodość, starość, niepełnosprawność, wykluczenie może być obsługiwana przez kilka instytucjonalnie odrębnych polityk publicznych.

Większość sformułowań celów, działań jest bardzo ogólna i mało precyzyjna: stworzenie modelu, stworzenie systemu, wprowadzenie modelu, zapewnienie lepszej adresowalności, zaprojektowanie zmian, stworzenie możliwości, stworzenie warunków, zmiany po audycie, dokonanie zmian, zmodernizowanie systemu, wsparcie rozwoju, poprawianie opłacalności. Być może jest tak dlatego, że mamy do czynienia z długookresową strategią, czyli precyzyjniejszych zapisów trzeba szukać w strategiach średniookresowych. Cele nie są określone w stosunku do zbiorowości, np. jaka ma być sytuacja ludzi młodych, osób starszych czy cudzoziemców, ale na modelach, systemach, miksach, instrumentach.

ŚSRK

Strategia średniookresowa została określona na okres do 2020 roku, czyli jej zakończenie pokrywa się z zakończeniem strategii UE 2020.

Główny cel tej strategii sformułowano następująco

...wzmocnienie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę życia ludności.

Pojęcie potencjału nie jest zbyt jasne, zniknęła też jakość życia, która wydawała się kluczowa dla DSRK.

Jeden z trzech obszarów strategicznych (trzeci) to spójność społeczna i terytorialna. Pierwszym celem jest integracja społeczna (III.1). Cele szczegółowe (priorytetowe kierunki interwencji publicznej) brzmią następująco:

- 1) III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- 2) III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej zagrożonych.

Gdyby uznać, że cele te nawiązują do priorytetu EFS promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa, to włączenie społeczne zostało zastąpione słowem „aktywność”. W sformułowaniu tego celu nie ma nic o naturze tej aktywności. Założono jednak, że jest ona niedostateczna i powinna być zwiększona.

We wprowadzeniu do omówienia kierunków priorytetowych stwierdzono, że rozwarstwienie, rozpiętości, zróżnicowanie (w dokumencie unika się bardziej wartościującego słowa: „nierówności”) w różnych przekrojach (głównie terytorialnym) powiększają się lub nie zmniejszają, a ubóstwo jest powiązane z wykluczeniem społecznym. Wybór kluczowych cytatów

Przyspieszonym procesom restrukturyzacyjnym i rozwojowym towarzyszy rozwarstwienie, przebiegające w wielu wymiarach: dochodowym, generacyjnym, zdrowotnym, edukacyjnym, warunków mieszkaniowych, jak też terytorialnym.

Zróżnicowanie warunków życia i dochodów ludności w Polsce rośnie i ma wyraźny wymiar przestrzenny.

zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny. Rozmieszczenie obszarów problemowych, charakteryzujących się niską dostępnością i jakością usług publicznych oraz niskimi zasobami własnymi, a więc posiadających niski potencjał rozwojowy, jest dość równomierne w całym kraju, tj. w każdym województwie istnieją powiaty i ich mieszkańcy narażeni na marginalizację i wykluczenie.

Obserwowane są także rozpiętości w dostępie do usług publicznych oraz ich jakości w różnych przekrojach terytorialnych. Efektem jest relatywnie niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego, co wymusza działania kompensacyjne ze strony państwa i de facto utrwała postawy roszczeniowe i bierność obywateli.

Do podstawowych przyczyn i skutków wykluczenia społecznego należy ubóstwo. W Polsce najbardziej na ryzyko ubóstwa narażeni są bezrobotni, rodziny wielodzietne, rodziny osób niepełnosprawnych, ale także biedni pracujący, czyli łatwo zastępowalni pracownicy wykonujący prace równie niskokwalifikowane, co niskopłatne.

Autorzy tej części ŚSRK proponują następującą teorię błędnego koła (przywoływaną też dla wyjaśnienia ubóstwa w krajach rozwijających się): na uboższych w zasoby obszarach występuje większe zagrożenie wykluczeniem społecznym (niski poziom zasobów sprzyja wykluczeniu), ono z kolei utrwala i pogłębia ubóstwo (wykluczenie przeszkadza w zwiększeniu poziomu zasobów). Działania państwa przedstawia się jako nieskuteczne - *Dotychczasowy rozwój ekonomiczny regionów, mimo pewnych działań wyrównujących, finansowanych głównie z funduszy europejskich, niewiele zmniejszył rozwarstwienie między- i wewnątrzregionalne w Polsce; i szkodliwe, gdyż działania kompensacyjne państwa utrwalały postawy roszczeniowe i bierność obywateli.*

Odpowiedzią ma być dalsza decentralizacja z zapewnieniem, że jednak region będzie silniejszy pod względem strategicznym, nastąpi przy tym „regulacyjne wzmocnienie” nastawione na koordynację powiatowo-gminną działań integracyjnych. Interesujące, że uznano iż samorząd nie jest w stanie realizować wielu zadań i dlatego wymaga

...wsparcia m.in. organizacyjnego i finansowego. W obszarze łagodzenia ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego dotyczy to szczególnie niezbędnej koordynacji sektora zdrowotnego i pomocy społecznej, sektora edukacyjnego i rynku pracy.

Warto podkreślić nacisk na pary dla których przewidziano tu koordynację: sektor zdrowotny z pomocą społeczną, sektor edukacyjny z rynkiem pracy (zapewne chodziło o świadczenia i/lub usługi rynku pracy). Brakuje podkreślenia koordynacji między pomocą społeczną a usługami rynku pracy, czy między sektorem zdrowotnym a edukacyjnym czy rynkiem pracy.

Dobrze, że autorzy zdają sobie sprawę z tego, że sama decentralizacja niczego nie rozwiązuje, a wiele niezależnych od siebie jednostek samorządów terytorialnych nie jest w stanie skoordynować działań (na czym tracą wykluczeni). Odpowiedzi na te problemy w postaci wzmocnienia regionów, poprawy regulacji, wsparcia i koordynacji są jednak bardzo ogólnikowe. Nie odnajdziemy już tych wątków w działaniach przypisanych do priorytetów, zapewne dlatego, że decentralizacja tradycyjnie omawiana jest w części dotyczącej sprawnego państwa, do której jednak tu nie nawiązano.

Tabela 6 Działania proponowane w ŚSRK

Priorytet	Działania	Uwagi*
III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym	– zmiany w systemie świadczeń społecznych (stymulowanie aktywności, zintegrowane bazy danych różnych służb itp.) – obejmujące świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, wypadków przy pracy – programy integracji społecznej nastawione na likwidowanie deficytów jednostek oraz wspieranie ich potencjałów – zwiększony dostęp do rehabilitacji – kampanie społeczne przygotowujące środowisko lokalne, pracodawców, urzędników na aktywne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych w społeczeństwie	
	– program e-integracji (działania edukacyjne i zapewnienie odpowiednich treści i usług) nakierowany na grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym	(SRKL + SRKS)
	– rozwój instrumentów legislacyjnych i finansowych wspierających ekonomię społeczną	(2011-2015) (SRKL + SRKS)
	– stworzenie modelu opieki nad osobami niesamodzielnymi, wdrożenie nowego modelu wsparcia dla osób starszych i warunków dla silver economy	

	– zapewnienie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji (w tym upowszechnienie uczenia się przez całe życie, e-edukacja)	(SRKL + SRKS)
	– wsparcie dla rozwoju różnych form opieki nad dziećmi ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i małych miast	(SRKL + KSRR + SZROW)
	– zwiększenie dostępności komunikacyjnej ułatwiającej dostęp do usług oraz rynków pracy	(SRT + KSRR)
III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej zagrożonych	– zmiany w systemie świadczeń społecznych - lepsze dopasowanie wsparcia	
	– zwiększenie dostępności różnych form pomocy dla uczniów (obiady, podręczniki itp.)	
	– rozwój różnych form opieki nad dziećmi do 6 roku życia, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i małych miast	(SRKL + SZROW)
	– inwestycje infrastrukturalne pozwalające niepełnosprawnym na obecność w przestrzeni publicznej	
	– ograniczenia w systemie szkół specjalnych, nowe programy szkolne włączające osoby niepełnosprawne wczesna identyfikacja chorób oraz innych dysfunkcji	(2016-2020)
	– stworzenie efektywnego systemu wynajmu mieszkań, rozwój budownictwa socjalnego, racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystwa budownictwa społecznego itp.	
	– pierwszy etap tworzenia systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi – uszczelnienie i efektywność systemu + ewaluacja systemu	(2016-2020)
	– opracowanie nowego modelu wspierania osób starszych oraz upowszechnienie modelu „silver economy”	

* gdy brak uwag - na okres pełny i przełożenie tylko na SRKL

Źródło: tekst ŚSRK, opracowanie własne

Należy stwierdzić, że ŚSRK jest w porównaniu z DSRK mniej szczegółowa w interesującym nas tu wymiarze. W DSRK szczegółowość nadało ustalenie celu strategicznego, podporządkowanie mu celów operacyjnych, a tym projektów kluczowych, którym podporządkowano jeszcze działania. W ŚSRK struktura jest odmienna, mamy obszar strategiczny, dwa kierunki priorytetowe, którym przyporządkowano działania.

ŚSRK w obszarze poprawa spójności społecznej wyliczone działania nawiązują do następujących „grup”:

- Osoby zagrożone wykluczeniem cyfrowym
- Osoby starsze
- Osoby niesamodzielne
- Uczniowie
- Dzieci ogólnie i dzieci do lat 6 (zamieszkujące wsie i małe miasta)
- Osoby niepełnosprawne

Lista ta różni się od tej w DSRK, np. nie ma już rodzin wielodzietnych, młodzieży, cudzoziemców.

Jeżeli chodzi jednak o liczbę i poprawność sformułowania celów (priorytetów kierunkowych) w obszarze poprawa spójności społecznej mamy postęp. Zamiast 5 celów operacyjnych, wyszczególniono dwa priorytety kierunkowe zaczynające się od potencjalnie mierzalnych stwierdzeń, że chodzi o zwiększenie czegoś lub o zmniejszenie. Co prawda można interpretować priorytety kierunkowe jako wybór dwóch z pięciu celów operacyjnych, ale nie było tam celu dotyczącego zmniejszania ubóstwa.

Wśród wątków interesującego nas priorytetu EFS jest dostęp do usług. Jest to również drugi cel ŚSRK w obszarze strategicznym poprawa spójności terytorialnej to właśnie *Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych*. Rozpisany został na dwa priorytety kierunkowe

1. III.2.1. Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych
2. III.2.2. Zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych

Jeżeli chodzi o koncepcję usług publicznych, to ograniczono się do ogólnego stwierdzenia, że odpowiada za nie państwo i nie można nikogo wykluczyć z korzystania z nich. Co do rodzajów usług posłużono się wyliczeniami z przykładami: „zdrowie, edukacja, kultura, administracja, bezpieczeństwo, etc.”. Wyróżniono też usługi publiczne o charakterze społecznym: „ochrona zdrowia, oświata, kultura, pomoc i opieka społeczna, obsługa bezrobotnych”. Kolejna duża grupa usług to usługi publiczne o charakterze technicznym (nazwane w dokumencie „komunalnymi”): dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, zagospodarowanie i składowanie odpadów, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja dróg.

Tabela 7 Rodzaje usług publicznych według ŚSRK

Rodzaj usług publicznych	Przykłady
Administracyjne	wydawanie dowodów osobistych i praw jazdy, rejestracja określonych wydarzeń (urodziny, śluby), podejmowanie decyzji administracyjnych (z zakresu ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej czy budownictwa)
O charakterze społecznym	ochrona zdrowia, oświata, kultura, pomoc i opieka społeczna, obsługa bezrobotnych
O charakterze technicznym	dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, zagospodarowanie i składowanie odpadów, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja dróg

Źródło: tekst ŚSRK, opracowanie własne

Wśród wymienionych przykładowych usług publicznych brakuje co najmniej usług z zakresu ochrony porządku publicznego, wymiaru sprawiedliwości, ochrony środowiska. Brak też usług świadczonych rynkiem, np. ochrona konkurencji i konsumentów, czy podmiotom gospodarczym. Obszar usług publicznych jest ogromny i bardzo zróżnicowany.

W części wstępnej nie mówi się nic o związkach między wykluczeniem społecznym, ubóstwem a usługami publicznymi, chociażby tymi o charakterze społecznym. Jedyne zdanie które dotyczy problematyki nierówności dostępu było następujące

Podejmowane działania powinny przyczynić się do wyrównania dostępu wszystkich obywateli do wysokiej jakości usług publicznych

Wśród wszystkich obywateli są zapewne tacy, którzy mają nieograniczony dostęp do usług luksusowych i tacy, którzy mają dostęp bardzo ograniczony i głównie do usług niskiej jakości. Im bardziej korzystanie z usług zależy od kombinacji kapitału finansowego i ludzkiego, tym bardziej nierówności w tym zakresie mogą wpływać na nierówności dostępu i korzystania z usług.

W treści punktów omawiających priorytetowe kierunki działań mamy głównie ogólne stwierdzenia zapowiadające mniej lub bardziej mglisto określone reformy zarządzania usługami. Temat potraktowano tak, jakby był on w obszarze sprawne państwo, a nie spójność społeczna i terytorialna. Z ogólnych stwierdzeń bliższych tematowi ekspertyzy można przytoczyć następujące

Zwiększenie dostępu do usług publicznych związane będzie w pierwszej kolejności z dążeniem do wyrównywania dostępności do standardów tych usług w terytorialnym układzie kraju, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i peryferyjnych.

Odnosi się wrażenie, jakby autorzy tej części ŚSRK nie mieli dużej orientacji w literaturze dotyczącej teorii zarządzania jakością, badań i działań, które podejmowane są od lat 90. na rzecz poprawy dostępności i jakości usług publicznych w różnych obszarach.

Warto jeszcze wspomnieć o trzecim celu w obszarze spójności społecznej i terytorialnej *Wzmocnienie mechanizmów dyfuzji oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych*. Rozpisano go na cztery kierunki priorytetowe

1. III.3.1. Tworzenie warunków instytucjonalnych, prawnych i finansowych dla realizacji działań rozwojowych w regionach
2. III.3.2. Wzmacnianie ośrodków wojewódzkich
3. III.3.3. Tworzenie warunków dla rozwoju miast subregionalnych i lokalnych oraz wzmacniania potencjału obszarów wiejskich
4. III.3.4. Zwiększenie spójności terytorialnej

Najbardziej interesujący dla nas jest tu cel ostatni, gdyż w wyjaśnieniach do niego mowa o obszarach problemowych, czy zagrożonych marginalizacją.

Z ogólnych deklaracji warto przytoczyć następującą:

Jednym z obszarów strategicznych wyzwań dla polityki rozwoju i polityki regionalnej jest więc zapewnienie spójności wewnętrznej kraju oraz niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych.

O ile stawia się polityce rozwoju regionalnego cel niedopuszczenia do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych, to nie stawia się analogicznego celu polityce społecznej czy polityce rozwoju społecznego odnośnie zróżnicowań ekonomiczno-społecznych. Jeżeli w taki sposób formułujemy cel, można zapytać o skalę zróżnicowań oraz poziom maksymalnego progę, od którego będziemy mieli nadmierne zróżnicowania.

W dyskursie o spójności terytorialnej częściej niż o wykluczeniu obszarów mowa o ich marginalizacji. Zbliża to tę problematykę do jednego z wątków w nowym priorytecie EFS, a mianowicie integracji społeczności marginalizowanych

Procesy marginalizacji są w Polsce, inaczej niż w krajach wysoko rozwiniętych, silnie skoncentrowane terytorialnie na peryferyjnych obszarach wiejskich, obszarach przemysłowych, obszarach tracących funkcje gospodarcze, obszarach przygranicznych i obszarach o niskiej dostępności transportowej, w szczególności na terenie Polski wschodniej.

Szczególnym typem terytorium zagrożonym marginalizacją są zapóźnione obszary wiejskie o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe.

Wśród cech takich „zapóźnionych obszarów wiejskich” wymieniono:

- wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie,
- niski poziom rozwoju przedsiębiorczości,
- duży odsetek osób o niskim poziomie wykształcenia i niskich kwalifikacjach zawodowych,

- niski poziom dochodów budżetów lokalnych,
- niski poziom inwestycji,
- niski poziom wyposażenia infrastrukturalnego,
- zjawisko depopulacji,
- zjawisko defeminizacji,
- słabe skomunikowanie z ośrodkami miejskimi,
- szczególnie wysokie i uporczywe ubóstwo,
- dziedziczenie negatywnych cech statusu społecznego.

Dwie ostatnie cechy w szczególności przypisano tradycyjnie obszarom popegeerowskim.

Jako zagrożone marginalizacją wskazano także obszary miejskie oraz obszary w miastach, które charakteryzuje zmniejszenie tempa rozwoju, deindustrializacja, a także *zjawiska ubożenia ludności oraz spadku nakładów inwestycyjnych. Problem koncentracji zjawisk ubóstwa, patologii społecznych, utraty funkcji ekonomicznych.*

Również obszary przygraniczne są narażone na *zjawiska negatywne, związane z niską krajową dostępnością terytorialną, różnicami kulturowymi, społecznymi oraz zjawiskiem drenażu endogenicznych potencjałów regionalnych przez zagraniczne regiony charakteryzujące się wysokim poziomem konkurencyjności.*

Z bardziej nas interesujących działań na cały okres 2011-2020 wskazano

- działania wyrównawcze na najbardziej zapóźnionych obszarach wiejskich na rzecz zwiększenia dostępu i jakości podstawowych usług publicznych
- skoncentrowane i zintegrowane działania (infrastruktura, zagadnienia społeczne i gospodarcze) w zakresie rewitalizacji miast i obszarów tracących dotychczasowe funkcje.

Główną zintegrowaną strategią, na które te działania się przekładają jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego i Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa.

SRKL

Najbardziej szczegółowym dokumentem dotyczącym obszaru promowania włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa jest Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (nadal jest to projekt).

SRKL przedstawiana jest jako implementacja DSRK i ŚSRK, co trudno zrozumieć bez przededefiniowania znaczenia słowa „implementacja”. Znaczy ono w teorii polityki publicznej wdrażanie i realizację planów działania. Wszystkie trzy dokumenty mają charakter planów strategicznych, tyle, że dwa pierwsze są planami całościowymi, a trzeci planem w jednym z obszarów tej całości. SRKL może być tylko uszczegółowieniem tego, co w poprzednich dokumentach napisano na tematy nas tu interesujące.

Spójne odczytanie tych dokumentów znacznie utrudnia ich odmienna struktura. O ile w SRKL można jeszcze w pierwszej części odnaleźć zbliżony układ treści do tych w dokumentach całościowych (obszary i cele operacyjne), to w części dotyczącej „narzędzi” zastosowano schemat odpowiadający fazom cyklu życia („etapy życia” w SRKL)

Rysunek 2 **Etapy życia – układ przedstawiania narzędzi w SRKL**



Źródło: SRKL

W SRKL nawiązano do pięciu obszarów z DSRK, w tym czterech z zakresu kapitału ludzkiego i jednego z innowacyjności (kompetencje).

1. wzrost poziomu aktywności Polaków, tak aby w roku 2030 stopa zatrudnienia wyniosła 75 proc. (Zatrudnienie);
2. poprawa sytuacji demograficznej w sposób nieograniczający aktywności zawodowej rodziców oraz wykorzystanie rezerw demograficznych (Demografia);
3. poprawa spójności społecznej (Spójność społeczna);
4. poprawa stanu zdrowia społeczeństwa (Zdrowie);
5. rozwój kompetencji obywateli (Kompetencje i kwalifikacje obywateli).

Zwraca uwagę, że tylko jeden z tych obszarów-celów strategicznych został określony wskaźnikiem statystycznym już na tym poziomie.

Najbardziej interesuje nas cel poprawa spójności społecznej. W tym obszarze wymieniono trzynaście celów operacyjnych, bez nawiązywania do pięciu celów operacyjnych wymienionych w analogicznym obszarze w ŚSRK. Zostały one przedstawione w tabeli 8 poniżej.

W części ogólnej, wprowadzającej do obszarów z wyliczeniami celów operacyjnych napisano, że największym zadaniem SRKL jest **Wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym**. Nie wyjaśniono jako rozumieć termin „potencjał osoby”. Ale może być on interpretowany z perspektywy koncepcji Amartii Sena – są to cenione w społeczeństwie „bycia” (np. bycie zdrowym, bycie wykształconym) i aktywności (np. pracowanie, wolontariat, wychowywanie dzieci), które mogą być swobodnie wybrane przez jednostkę w ramach jej uprawnień i zasobów. Stąd są to potencjalne stany osoby i jej aktywności, które docelowo powinny zostać osiągnięte. Jeżeli istnieje rozbieżność między potencjałem osoby a jej osiągnięciami (a tym, kim ona jest i co robi), to jest to problem, który należy rozwiązać (deficyt). Problem ten może wynikać z odmowy uprawnień lub ich nierealizacji, albo realizacji niskiej jakości. Może być też spowodowany zbyt niskimi zasobami, aby skorzystać z uprawnień.

W SRKL sformułowano również listę sytuacji, które możemy uznać za wskaźniki pełnego uczestnictwa:

1. świadczenie pracy,
2. prowadzenie działalności gospodarczej,
3. podnoszenie kultury bezpieczeństwa,
4. sprawiedliwy i powszechny dostęp do opieki zdrowotnej,
5. realizowanie się w życiu rodzinnym,
6. aktywne spędzanie czasu wolnego,

7. udział w życiu publicznym i politycznym,
8. stały rozwój osobisty,
9. udział w procesach zmian zachodzących w świecie i Polsce.

Potencjalnie jest to bardzo ważna lista, jeżeli pełne uczestnictwo utożsamimy z integracją społeczną. Wówczas staje się jasne, że szeroko potraktowane uczestnictwo w świecie pracy to tylko 2 z dziewięciu wymiarów. Można mieć jednak wątpliwości dotyczące znaczenia sformułowań zawartych w punktach 3 (co to jest kultura bezpieczeństwa?), 8 (co składa się na rozwój osobisty?) czy 9 (na czym polega ten udział w odróżnieniu od tego, co zawarto w 7). Nie jest też jasne jaki ma związek sprawiedliwy i powszechny dostęp do opieki zdrowotnej z uczestnictwem rozumianym w kategoriach jednostkowych, np. jeżeli mam dostęp do opieki zdrowotnej to uczestniczę w tym wymiarze, czy może mam skorzystać i być zadowolonym z usługi leczniczej? Dla porównania lista stworzona w podobnym celu, ale bardziej spójna.⁶

1. Życie w gospodarstwie domowym, w którym co najmniej jedna osoba jest zatrudniona.
2. Życie w gospodarstwie domowym, które uczestniczy w lokalnych i krajowych wyborach.
3. Życie w gospodarstwie domowym, które interesuje się tym, co się dzieje w kraju i na świecie.
4. Życie w gospodarstwie domowym, które korzysta z kultury i rozrywki.
5. Posiadanie możliwości i środków wyboru innego miejsca zamieszkania.
6. Przynależenie do sieci społecznych powiązań.
7. Posiadanie maksymalnych możliwości uczestnictwa w życiu społeczności nie będąc od niej zależnym.
8. Życie bez strachu przed przestępczością i agresją.
9. Życie w sąsiedztwie, gdzie łatwo się spotykać i przemieszczać (transport).

Punkty 1-5 dotyczą cech postaw i aktywności osób, które tworzą gospodarstwo domowe (zatrudnienie, udział w wyborach, zainteresowania, korzystanie z rozrywki). Punkty 6-8 też można uznać za kryteria dotyczące członków gospodarstwa domowego, tzn. chodzi o ich powiązania społeczne poza gospodarstwem domowym, o ich możliwości niezależnego uczestnictwa⁷ oraz o to, czy odczuwają strach przed agresją ze strony innych. To już jednak zależy od sytuacji w danej społeczności, np. w okolicy jest dużo napadów, kradzieży, bójek itp. Punkt 9 dotyczy już przede wszystkim spraw organizowania przestrzeni w danej społeczności oraz dostępności transportu miejskiego.

Zwróćmy uwagę, że w ten sposób określona lista SRKL obejmuje wiele aspektów różnych strategii zintegrowanych, np. 2, 8 – Strategia Sprawne Państwo, 6 i 7 – Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego.

Tabela 8 Operacjonalizacja strategiczna poprawy spójności w SRKL

Cele operacyjne w obszarze poprawa spójności społecznej w projekcie SRKL

⁶ G. Chanan "Community Responses to Social Exclusion", w: J. Percy-Smith red. *Policy Responses to Social Exclusion*, Open University Press, 2000, s. 203-204.

⁷ Potencjalnie interesujące jest wyróżnienie uczestnictwa przy zależności od instytucji, np. uczestnictwa klientów pomocy społecznej, strategii upodmiotowienia nie prowadzące jednak do usamodzielnienia, np. autentyczny samorząd mieszkańców domu pomocy społecznej.

1. Zmiany w zakresie polityki publicznej kierowanej do młodej generacji, tak aby nie dopuszczać do ograniczenia lub utraty jej potencjałów, przede wszystkim poprzez wspieranie transferu edukacja - zatrudnienie.
2. Zmiany w systemie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, w kierunku poprawy jego efektywności, tak aby zwiększyć wsparcie dla osób wykluczonych społecznie, w oparciu m.in. przegląd wymogów oraz warunków na jakich przyznawane są poszczególne świadczenia.
3. Wzmocnienie potencjału instytucji publicznych oraz rozwój aktywności i współpracy instytucji publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej.
4. Rozbudowa narzędzi zapewniających osobom wykluczonym dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy.
5. Ograniczenie ryzyka ubóstwa w szczególności wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych.
6. Wzmocnienie działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności.
7. Powszechność dostępu do usług publicznych oraz aktywności zawodowej na otwartym rynku pracy dla osób niepełnosprawnych.
8. Integracja społeczna imigrantów i osób powracających z zagranicy.
9. Rozwój aktywnych, w tym innowacyjnych, form pomocy osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie (w tym: ekonomii społecznej).
10. Wsparcie dla osób zagrożonych lub dotkniętych przemocą w rodzinie.
11. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia.
12. Zapobieganie nowym typom wykluczeń społecznych, w tym wykluczeniu cyfrowemu i energetycznemu (*fuel poverty*).
13. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez zbudowanie systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa socjalnego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej.

Źródło: SRKL

Do tych celów dodałbym jeszcze cele z pozostałych obszarów SRKL, które jednak są bardzo blisko powiązane ze spójnością społeczną

14. Ułatwianie godzenia pracy z indywidualnymi potrzebami człowieka (na różnych etapach życia), w tym w zakresie łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi oraz dorosłymi osobami zależnymi. (obszar zatrudnienie)
15. Rozwój systemu usług adresowanych do niesamodzielnych osób starszych. (obszar demografia)
16. Rozwój sieci oparcia psychicznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi i przewlekłe psychicznie chorych. (obszar zdrowie)
17. Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji, w szczególności na terenach wiejskich oraz dla dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)
18. Wyrównywanie szans rozwojowych / edukacyjnych dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)
19. Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów. (obszar demografia)⁸

Jest to jedna z najdłuższych list celów operacyjnych dla celu strategicznego poprawa spójności społecznej, uzupełniona o cele z innych obszarów. Do już wcześniej przedstawianych dodano co najmniej wsparcie dla osób zagrożonych lub dotkniętych przemocą w rodzinie.

⁸ W oryginale sformułowanie celu brzmi „Stworzenie warunków do rozwoju srebrnej gospodarki”, za lepiej sformułowany cel uznałem ten, który został określony jako narzędzie 64. Nie gospodarka jest celem tylko aktywizacja osób starszych: „zwiększenia aktywności społecznej osób w podeszłym wieku oraz pozwoli wykreować nowy, ale znany w innych państwach **sektor usług**, z którego korzystają głównie tego typu osoby”.

W SRKL trzy wątki zostały uznane za horyzontalne: perspektywa gender, perspektywa ekologiczna oraz dialog społeczny i obywatelski. Ten pierwszy jest ważny ze względu na zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć. Jest to jednak tylko jedna z sześciu przesłanek dyskryminacji w nowym priorytecie finansowym EFS. Należy jednak zaznaczyć, że słowo „dyskryminacja” nie zostało użyte w SRKL ani razu.

W drugiej części SRKL przedstawiono „narzędzia” w układzie etapów życia. Zrobiono to abstrahując od układu: cel strategiczny, cele operacyjne. Uzasadnienie było następujące

W czasie opracowywania celów operacyjnych pojawił się zasadniczy problem przenikania się poszczególnych obszarów oraz trudności w przyporządkowaniu danego narzędzia do odpowiedniego celu operacyjnego.... poszczególne narzędzia mogą z powodzeniem być wykorzystywane do poszukiwania odpowiedzi na kwestie problemowe z różnych obszarów....

...wpisanie poszczególnych narzędzi w cykl życia pozwala również zastosować podmiotowe podejście przy formułowaniu szczegółowych zapisów implementacyjnych, gdzie osoby na różnych etapach życia mogą być traktowane jako oddzielne grupy docelowe bądź beneficjenci proponowanych rozwiązań

Nie podzielam przekonania autorów, że zaproponowane rozwiązanie, abstrahujące od celów strategicznych i operacyjnych, jest dobre. Problemy autorów brały się zapewne stąd, że nie postępowali według metodologii analizy strategicznej. We wszystkich dokumentach powtarzane są w różny sposób podobnie sformułowane mniej lub bardziej ogólne postulaty, które są różnie nazywane: decyzjami, zadaniami strategicznymi, celami operacyjnymi, kierunkami priorytetowymi, projektami kluczowymi, działaniami, i w końcu w SRKL również narzędziami (a w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego także zasadami).

Narzędzia SRKL, które mogą być uznane za bliżej powiązanie z priorytetem EFS promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa

1. Narzędzie 39: Wprowadzenie zmian w zakresie zasiłków oraz świadczeń społecznych w celu wzrostu ich efektywności.
2. Narzędzie 40: Zaprojektowanie nowego systemu pomocy społecznej oraz polityki wsparcia rodzin opartego na dwóch perspektywach: indywidualnej i gospodarstwa domowego.
3. Narzędzie 43: Zwiększenie zakresu zlecania usług i instrumentów rynku pracy w sposób promujący efektywną aktywizację bezrobotnych, którzy mają największe trudności w znalezieniu pracy.
4. Narzędzie 46: System włączania osób niepełnosprawnych do otwartego rynku pracy poza chronionym rynkiem pracy (zakładami aktywności zawodowej i zakładami pracy chronionej).
5. Narzędzie 60: Całościowy system integracji imigrantów i migrantów powrotnych, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy.
6. Narzędzie 64: Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów – srebrna gospodarka

Widzimy, że określenia „narzędzi” zostały sformułowane w sposób podobny, jak poprzednio cele operacyjne i działania, np. zaprojektowanie systemu, zwiększenie zakresu, promocja aktywności. W części z opisami narzędzi treść podzielona została na trzy punkty: stan obecny, działania (już realizowane, planowane, niezbędne do podjęcia w przyszłości), stan docelowy. Taki podział sprawia, że określenie „narzędzie” stosowane jest dla celu, który doprecyzowany zostaje jako stan docelowy i ma być osiągnięty przez wskazane działania planowane i niezbędne w przyszłości.

Przykładowo dla narzędzi 39 i 40 stany docelowe opisano następująco:

Narzędzie 39: Stworzenie całościowego i efektywnego systemu zasiłków oraz świadczeń społecznych, w którym unika się ryzyka długotrwałego wykluczenia społecznego oraz

stymulującego do usamodzielniania się ekonomicznego (podejmowania zatrudnienia na otwartym rynku pracy).

Narzędzie 40: *Wzrost odsetka osób powracających do zatrudnienia pomimo nabycia choroby zawodowej lub wypadku przy pracy. Ograniczenia wykorzystywania systemu świadczeń społecznych w innych celach niż te, dla których zostały powołane.*

Niekiedy działania planowane i niezbędne do podjęcia w przyszłości są opisane ogólnikowo, ale zdarzają się też opisy bardziej konkretne (Tabela 9).

Tabela 9 Narzędzia SRKL i podporządkowane im działania planowane i niezbędne w przyszłości

Narzędzie	Działania planowane i niezbędne w przyszłości
Narzędzie 39: Wprowadzenie zmian w zakresie zasiłków oraz świadczeń społecznych w celu wzrostu ich efektywności	– pełny przegląd wszystkich zasiłków oraz świadczeń społecznych z określeniem realizacji celu dla którego zostały powołane – zmiany legislacyjne zwiększające efektywność systemu zasiłków oraz świadczeń społecznych. – stworzenie jednolitego i motywującego systemu wspierania bezrobotnych i poszukujących pracy poprzez silniejsze i bardziej jednoznaczne powiązanie świadczeń społecznych z udziałem w aktywnych programach rynku pracy i ekonomii społecznej – wprowadzenie zmian w świadczeniach rehabilitacyjnych, tak aby zwiększyć ich pozytywne oddziaływanie na szybki powrót do pracy. Część świadczenia będzie bezpośrednio związana z uczestnictwem w dobrowolnych działaniach rehabilitacyjnych
Narzędzie 40: Zaprojektowanie nowego systemu pomocy społecznej oraz polityki wsparcia rodzin opartego na dwóch perspektywach: indywidualnej i gospodarstwa domowego	– Zbadane zostaną możliwości wzrostu zakresu świadczeń społecznych (ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń rzeczowych) w kierunku ich powiązania z korzystaniem z usług publicznych. Będzie to w szczególności dotyczyć świadczeń systemu rentowego w tym rent – Zbadane zostanie również wprowadzenie instrumentu, który pozwalałby członkowi gospodarstwa domowego nabyć umiejętności wspierające proces rehabilitacji osoby korzystającej ze świadczenia. – Wprowadzone zostaną zmiany legislacyjne mające na celu wspieranie szybkiego odzyskiwania przez daną osobę sprawności społecznej i zawodowej.
Narzędzie 43: Zwiększenie zakresu zlecania usług i instrumentów rynku pracy w sposób promujący efektywną aktywizację bezrobotnych, którzy mają największe trudności w znalezieniu pracy	– Ocena dotychczasowych i stworzenie alternatywnych rozwiązań w zakresie zachęt do zawierania umów na doprowadzenie do zatrudnienia, obowiązujących w relacjach pomiędzy agencjami zatrudnienia i starostami. – Upowszechnienie podejmowania działań, dotyczących zlecania przez marszałka województwa lub starostę realizacji usług i instrumentów rynku pracy innym podmiotom – Stworzenie obowiązku przeprowadzania analizy kosztów aktywizacji zawodowej przez publiczne służby zatrudnienia oraz niepubliczne podmioty rynku pracy. – Zmiana zasad finansowania i podniesienie limitu środków jakie mogą być przeznaczane dla prywatnych i pozarządowych instytucji rynku pracy na doprowadzenie do zatrudnienia bezrobotnych będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy – Ograniczenie kategorii bezrobotnych, którzy są zaliczani do grup w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, tak aby skumulować strumień środków na tych, których sytuacja jest rzeczywiście wyjątkowa. – Zaproponowanie nowego instrumentu polityki rynku pracy polegającego na możliwości ogłaszania konkursów na doprowadzanie do zatrudnienia bezrobotnych, w których, na równych zasadach, brałyby udział publiczne,

Źródło: SRKL, opracowanie własne

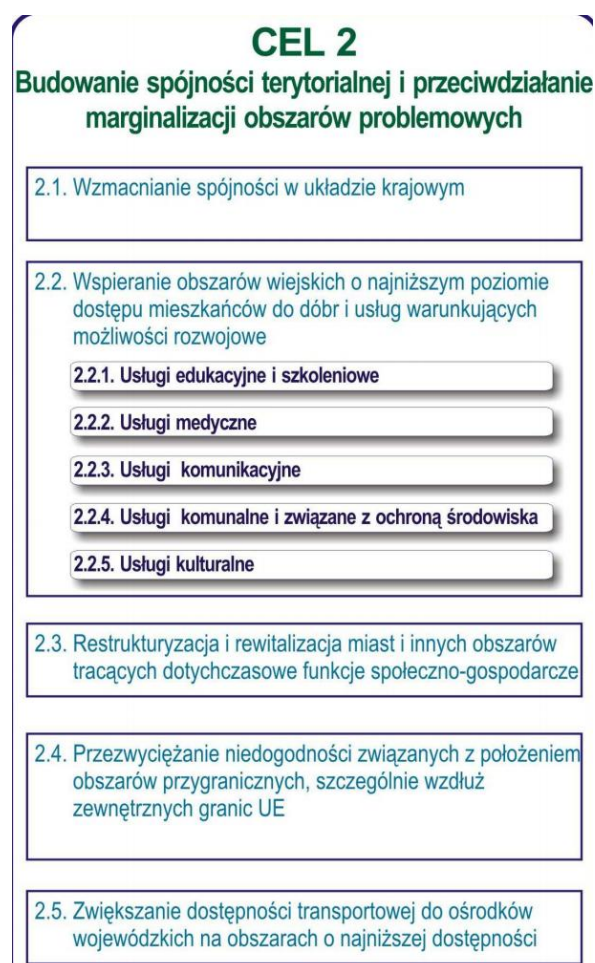
Większość działań wymienionych i opisanych w tabeli dotyczy zmian w regulacjach ustawowych, stąd zapewne ich mała użyteczność w kontekście finansowania EFS, które ma być bezpośrednio związane z pomocą dla osób zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych, która ma zaowocować ich włączeniem. Można jednak sobie wyobrazić, że partycypacyjny proces tworzenia polityk publicznych, angażujący osoby wykluczone jako uczestników, włączać ich będzie w sensie politycznym. Udział w opracowywaniu zasad życia społecznego czy działania instytucji, które później będą dotyczyć nas i nam podobnych to niewątpliwie udział w życiu politycznym i publicznym.

Pozostałe strategie zintegrowane

W tej części spróbuję odnieść się do celów określonych w zintegrowanych strategiach innych niż SRKL, które mogą być uznane za bliskie nowemu priorytetowi EFS.

Wspomniane wyżej w kontekście DSRK wątki dotyczące marginalizacji w wymiarze przestrzennym (spójność terytorialna) zostały szeroko potraktowane w **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego** jako element jednego z trzech głównych celów strategicznych (schemat, wycinek ..)

Rysunek 3 Cel KSRR związany z marginalizowanymi obszarami



Źródło: KSRR

Przeciwdziałanie marginalizacji obszarów ma bliski związek z promowaniem włączenia społecznego i zwalczaniem ubóstwa. Polega on na tym, że obszary liczą się tylko o tyle, o

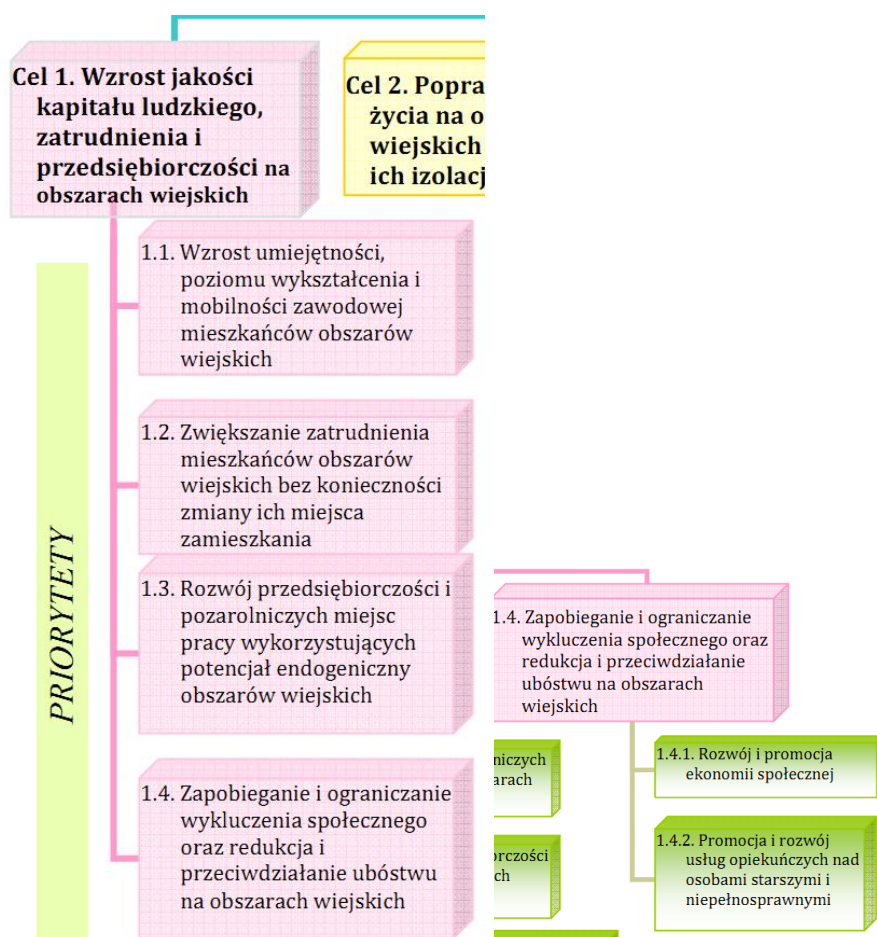
ile zamieszkują je ludzie. Ci zaś przede wszystkim tworzą jednostki osadnicze różnych wielkości (od niewielkich wsi, przez małe i duże miasta, do bardzo dużych miast - metropolii), a część z nich przemieszcza się między nimi w ciągu swojego życia (przeprowadzając się raz czy kilka razy lub wahadłowo, np. dojeżdżając do pracy). Stwierdzenie, że jakiś obszar podlega marginalizacji, rozumiane powinno być tak, że w wyniku jakiegoś procesu większość lub duży odsetek ludzi zamieszkujących jednostki osadnicze objęte tym obszarem staje się zagrożona wykluczeniem społecznym lub wykluczona społecznie. Ich sytuacja i samopoczucie (jakość życia) może się poprawić poprzez pozostanie w dotychczasowym miejscu zamieszkania i znalezienie nowych sposobów radzenia sobie ze zmianą (w czym mogą pomóc interwencje zewnętrzne), albo poprzez migrację do jednostek osadniczych poza obszarem zmarginalizowanym (stary sposób radzenia sobie ze zmianą, ale w nowym miejscu, lub też nowy sposób w nowym miejscu).

W KSRR zidentyfikowano obszary zmarginalizowane lub zagrożone marginalizacją (np. kumulacja negatywnych wskaźników dostępu do usług i dóbr publicznych oraz zjawisk społeczno-gospodarczych) dla powiatów i miast. Dla potrzeb Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich zastosowano metodologię wyznaczenia najbiedniejszych gmin. Mapy problemów społecznych w miastach mogłyby też służyć do identyfikacji wewnętrznych obszarów problemowych. Razem z rozwiniętymi systemami GIS są to podstawy dla geograficznego adresowania środków EFS w obszarze integracji społeczności zmarginalizowanych⁹.

Wykluczenie społeczne zostało bezpośrednio uwzględnione w strukturze celów (jako priorytet) w **Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa** (SZRW, Rysunek 4)

Rysunek 4 **Wykluczenie społeczne w Strategii SZRW**

⁹ Jednak o Romach nie wspomina się w KSRR. W żadnej innej strategii ogólnokrajowej też nie ma o nich wzmianek.



Źródło: SZRW

O ile zakres priorytetu 1.4 wydaje się być potencjalnie bardzo obszerny, to jego konkretyzacja sprowadzona została tylko do dwóch obszarów: ekonomii społecznej i usług opiekuńczych. Tylko jeden został uwzględniony w części wskaźnikowej i to w bardzo wątpliwy sposób: „udział pracujących osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej na wsi w ogólnej liczbie osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej ogółem na wsi wg województw”. W części diagnostycznej wspomniano o wykluczeniu energetycznym. W projekcie strategii nie ma opisu celów i priorytetów więc nic bliżej na temat celu 1.4 nie można powiedzieć.

Warto jeszcze wspomnieć w kontekście dostępu do usług publicznych (w szczególności społecznych) na obszarach wiejskich, o celach dla priorytetów 1.1. i 1.2

- Poprawa jakości i dostępności do edukacji ogólnej, artystycznej i zawodowej na wszystkich poziomach (1.1.1.)
- Zwiększenie dostępu do usług opieki nad dzieckiem na obszarach wiejskich (1.2.3.)

Potencjalnie, zagadnienie dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich może być bardzo rozległe, biorąc pod uwagę koncentrację tych usług na obszarach miejskich oraz łatwość przemieszczania się w miastach z rozwiniętym transportem publicznym w porównaniu z obszarem z kilkunastoma wsiami i jednym małym miastem.

W **Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego** również bezpośrednio wskazano na priorytety dotyczące integracji społecznej i kierunki działań w tym zakresie. Zostały one przypisane jednemu celów operacyjnych (2) „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”. Odpowiedni priorytet to „Wzmocnienie integracji i solidarności społecznej” (2.3), któremu przypisano dwa kierunki działań

1. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej i innych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu, w tym wspieranie różnorodnych form samopomocy (pomoc dla samopomocy).
2. Wspieranie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Komentując takie ujęcie zagadnienia, mamy odwołanie do bardzo nośnej idei „solidarności społecznej”, mowa więc już nie tylko o integracji, ale też o solidarności. Ta druga jest o wiele lepiej rozpoznawalną ze względu na ruch społeczny, który miał ją w nazwie. Została też rozwinięta w kontekście polityki społecznej¹⁰:

- solidarność pozioma jako samopomoc ludzi w podobnej sytuacji;
- solidarność pionowa jako troska o najsłabszych członków wspólnoty.

Odwołanie się do kolejnego pojęcia nieco jednak komplikuje sprawę, gdyż teraz moglibyśmy zapytać jakie są związki między integracją społeczną a solidarnością społeczną, gdy oba pojęcia są złożone i wielowymiarowe. Można je przedstawić tak w uproszczeniu, że im większy poziom solidarności społecznej tym bardziej zintegrowana społecznie jest rozważana całość.

O ile uznamy, że przedsiębiorczość społeczna i ekonomia społeczna są bliskie znaczeniowo, to mamy podobny wątek, jak w przypadku SZRW. Temat jednak został potraktowany szeroko w formule „i innych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu”. Istotne, że odróżniono od siebie dwa rodzaje wykluczenia. Podkreślono też animowanie samopomocy jako ważny aspekt przeciwdziałania wykluczeniu (wyraz solidarności poziomej), chociaż hasło „pomoc dla samopomocy” może być interpretowane indywidualistycznie, tzn. celem pomocy jest, aby wspomagani zaczęli radzić sobie sami. Inna interpretacja zgodna z intencją SRKS byłaby taka, że pomagamy ludziom zakładać i prowadzić grupy samopomocowe, w ten sposób realizuje się idea solidarności społecznej w jednym z dwóch swoich wymiarów.

Z kolei poradnictwo jest dynamicznie rozwijającą się usługą w dzisiejszych czasach. Im bardziej złożone staje się współczesne życie, tym większe zapotrzebowanie na rady ekspertów. Bardziej rozwinięte usługi poradnicze to poradnictwo zawodowe, małżeńskie i rodzinne, prawne, psychologiczne, finansowe. Dostęp do tych usług jest poszerzany, gdyż są one udzielane za pieniądze publiczne (np. poradnictwo zawodowe w urzędach pracy, poradnictwo specjalistyczne w pomocy społecznej) lub też w ramach działalności obywatelskiej (Związek Biur Porad Obywatelskich, Kliniki Prawa). Problem dostępu obywateli do prawa ma w Polsce już długą historię (często pod nazwą „prawo ubogich” jeszcze z okresu międzywojennego), w obecnej fazie dotyczy on regulacji pomocy prawnej (duża część tej pomocy to właśnie porady) dla osób, których nie stać na to.

Warto też zwrócić uwagę na inny priorytet przypisany do tego samego celu operacyjnego: „Rozwój i wzmacnianie zorganizowanych form aktywności obywatelskiej” (2.2.). W szczególności drugi z kierunków działań jest interesujący: rozwijanie indywidualnej i korporacyjnej filantropii oraz wolontariatu. Filantropię można interpretować jako wyraz drugiej formy solidarności (pionowa) wspomnianej wyżej i jest to argument, że ten priorytet lepiej pasuje do priorytetu 2.3. W opisie celu wspomina się ideę społecznej odpowiedzialności biznesu.

Przejdźmy teraz do omówienia działań przypisanych do wyszczególnionych wyżej kierunków (Tabela 10).

Tabela 10 Promowanie integracji i solidarności społecznej w SRKS

¹⁰ M. Rymsza, Polityka społeczna a więzi społeczne. Przypadek III Rzeczypospolitej, Societas/Communitas nr 1, 2006.

Kierunek działań	Planowane działania
Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej i innych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu, w tym wspieranie różnorodnych form samopomocy (pomoc dla samopomocy)	– przygotowanie i wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych, w tym ustawy o przedsiębiorczości społecznej; – przygotowanie i wspieranie wdrażania długofalowego planu rozwoju przedsiębiorczości społecznej, jako integralnego elementu kształtowania polityki rozwoju; przygotowanie i wdrożenie zwrotnych mechanizmów finansowania (pożyczek, kredytów i poręczeń) przedsiębiorczości społecznej oraz innych form aktywizacji zawodowej i społecznej; – włączenie samorządów wojewódzkich jako kluczowego podmiotu, w programowaniu i realizacji wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości społecznej na terenie województw, wspierających rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym; – stworzenie oraz wprowadzenie systemowych rozwiązań, umożliwiających funkcjonowanie – na zasadach partnerstwa publiczno-społecznego – certyfikowanych instytucji, wspierających infrastrukturalnie przedsiębiorczość społeczną w zakresie usług, szkoleń i doradztwa; – przygotowanie i wdrożenie działań edukacyjnych dotyczących przedsiębiorczości społecznej, w tym edukacji dzieci i młodzieży, poprzez praktyczną edukację przygotowania do przedsiębiorczości; – wypracowanie, przetestowanie i wdrożenie do polityk publicznych instrumentów oceny społecznej wartości dodanej przedsięwzięć ekonomicznych, w tym przedsiębiorstw społecznych; wsparcie projektów testujących (eksperymentalnych) i wprowadzających innowacyjne mechanizmy przeciwdziałania społecznemu i zawodowemu wykluczeniu; – wspieranie rozwoju różnorodnych form samopomocy, co zwiększy samodzielność obywateli w rozwiązywaniu problemów własnych i lokalnego środowiska.
Wspieranie poradnictwa prawnego i obywatelskiego	– nowe rozwiązania legislacyjne umożliwiające wprowadzenie systemu wsparcia państwa dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego; – wsparcie tworzenia i wdrożenia systemu wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego; przygotowanie i wdrożenie powszechnego mechanizmu standaryzacji jakości usług poradniczych.
rozwijanie indywidualnej i korporacyjnej filantropii oraz wolontariatu	– zmiany regulacji prawnych w celu zwiększenia skuteczności oddziaływania istniejących instrumentów zachęcających do wspierania aktywności obywatelskiej; – zmiany regulacji prawnych w celu wprowadzenia nowych instrumentów zachęcających do wspierania aktywności obywatelskiej; – wsparcie edukacji w zakresie wykorzystywania dotychczasowych i nowych mechanizmów finansowania aktywności obywatelskiej; – zmiany regulacji prawnych w celu wprowadzenia mechanizmu finansowania, tworzenia i dokapitalizowania kapitałów wieczystych organizacji obywatelskich oraz wsparcie wdrażania tego mechanizmu; – zmiany regulacji prawnych w celu uproszczenia zbiorów publicznych i podatku VAT od charytatywnych SMS-ów; – promowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i upowszechnianie dobrych przykładów w tym zakresie; – opracowanie dokumentu stanowiącego projekt długofalowej polityki w zakresie rozwoju wolontariatu w Polsce.

Źródło: SRKS, opracowanie własne

Należy zauważyć, że większość z działań przewidzianych dla kierunku wspierania rozwoju przedsiębiorczości społecznej i innych form przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i zawodowemu koncentruje się na przedsiębiorczości społecznej. Działania te pokrywają się w dużej mierze z działaniami finansowanymi z projektu systemowego PO KL 1.19, w ramach którego finansuje się rozwój sektora ekonomii społecznej. Otwartym jest pytanie, czy będą to dwa odrębne systemy, czy też pod inną nazwą mamy te same lub w większości te same działania. Wiele wyjaśni w tym zakresie projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej. Jednocześnie nie widać, aby uwzględniono „inne formy przeciwdziałania wykluczeniu”, nawiązanie do samopomocy jest już bardzo ogólne.

Większość działań przewidzianych dla kierunku rozwijania filantropii i wolontariatu dotyczy zmian prawnych, które mają na celu ułatwienie praktykowanie filantropii w kontekście wspierania aktywności obywatelskiej. Należy jednak zaznaczyć, że filantropia (w szczególności korporacyjna) może się koncentrować na różnych celach, niekoniecznie związanych bezpośrednio z promowaniem włączenia społecznego i zwalczaniem ubóstwa. Podobnie wolontariat w postaci nieodpłatnej pracy może być udzielany w kontekście rozmaitych przedsięwzięć. Z kolei wolontariat upowszechniany wśród wykluczonych na rzecz własnej społeczności może być uznany za samopomoc.

Warto dodać, że w SRKS przyjęto kilka zasad horyzontalnych

1. wzmacnianie spójności społecznej, więzi społecznych i solidarności społecznej;
2. upowszechnianie otwartości, tolerancji i szacunku dla innych ludzi jako zasad współżycia społecznego;
3. zwalczanie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność lub orientację seksualną;
4. wyrównywanie szans grup i środowisk wykluczonych społecznie lub zagrożonych społeczną marginalizacją;
5. partnerstwo i współdziałanie podmiotów sektora publicznego z obywatelami oraz ich reprezentantami w szczególności organizacjami obywatelskimi;
6. wzmacnianie wspólnot lokalnych poprzez wspieranie rozwoju ich podmiotowości, wzajemnej pomocy wspólnot lokalnych oraz wymiany usług lokalnych;
7. innowacyjność, efektywne wykorzystanie nowych technologii w rozwoju społecznym.

W pierwotnym wyliczeniu 3 i 4 zostały uznane jako jedna zasada. Zasady horyzontalne zostały sformułowane bardzo podobnie do ogólnych celów strategicznych, w tym tych określonych w nowym priorytecie EFS. Zwraca uwagę większa liczba przesłanek dyskryminacyjnych w 3, oddzielenie działania polegającego na upowszechnianiu tolerancji od działań zwalczających dyskryminację. Uzupełnienie tych ostatnich wyrównywaniem szans wykluczonych.

W **pozostałych strategiach zintegrowanych** nie ma wśród celów głównych, priorytetów czy kierunków działań nawiązań do problematyki integracji społecznej (wykluczenia społecznego) czy zwalczania ubóstwa. W **Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko** w ramach priorytetu „Rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii oraz umacnianie pozycji odbiorcy” oraz działania „Rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii” wśród licznych wytycznych/narzędzi dwa dotyczą ubóstwa energetycznego

- ochrona najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen

- rozpoznanie w kraju zjawiska „ubóstwa energetycznego” i ew. opracowanie programu działań zmniejszających skalę tego zjawiska.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego wspomina o ubóstwie wyłącznie w kontekście polskiej pomocy rozwojowej: działanie 1.16 „Zmniejszanie różnic rozwojowych w świecie oraz popieranie demokracji i poszanowania praw człowieka”, podziałanie 1.16.1 „Zwiększenie skuteczności polskiej pomocy rozwojowej”, przyporządkowane do celu operacyjnego „Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym”. W opisie wstępnym tego działania napisano

Eliminowanie ubóstwa i wprowadzanie zasad zrównoważonego rozwoju, równoległe z popieraniem demokracji i poszanowania praw człowieka, wynika z celów polskiej polityki zagranicznej i wpisuje się w realizację polskich interesów politycznych, ekonomicznych i bezpieczeństwa

Wspomniano tam też o Milenijnych Celach Rozwoju, które nawiasem mówiąc zostały również przyjęte wiele lat temu dla Polski¹¹, ale nie były dla żadnego z polskich rządów źródłem inspiracji strategicznej. Można dodać, że próbowano już rozszerzyć zakres znaczeniowy idei bezpieczeństwa ponad bezpieczeństwo narodowe czy wewnętrzne skoncentrowane na państwie i jego instytucjach (obrona narodowa, ochrona przed terroryzmem itp.)¹². Sprzyjało też temu upowszechnienie koncepcji społeczeństwa ryzyka, czyli takiego, w którym rosną zagrożenia o charakterze endogennym.

Próby rozszerzenia myślenia o bezpieczeństwie są też obecne we wcześniej wspomnianej strategii, gdzie ważnym pojęciem było „bezpieczeństwo energetyczne”. W kontekście społecznym mowa o bezpieczeństwie socjalnym, które jest tradycyjnym celem systemu zabezpieczenia społecznego w razie wystąpienia typowych ryzyk socjalnych (np. utrata pracy, choroba, starość, niepełnosprawność, śmierć żywiciela rodziny). Gdy za problemem zaczyna się uważać prekaryzację, czyli wzrost niepewności pracy i źródeł utrzymania na niej bazujących (uprawnienia socjalne), a ogólniej erozję różnych form bezpieczeństwa zbudowanych przez społeczeństwa przemysłowe, to jedną z odpowiedzi jest poszukiwanie nowych sposobów zabezpieczenia socjalnego.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej

Pierwszą strategią, która miała się wpisać w promowanie integracji społecznej i zwalczania ubóstwa była Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) przyjęta przez RM w 2004 r. i przewidziana do realizacji do 2010 r. Uznana została za nieaktualną przy przeglądzie dokumentów strategicznych w ramach reformy zarządzania strategicznego. Przytoczenie celów ustanowionych w tym dokumencie uważam za zasadne. Dokument powstał w procesie angażującym przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje obywatelskie (szefami wszystkich grup roboczych były osoby z trzeciego sektora) i przedstawicieli organizacji międzynarodowych.

Jedną z konceptualnych podstaw raportu było odróżnienie „pierwotnego mechanizmu” wykluczającego z udziału w którejś ze sfer życia społecznego oraz konsekwencji jego zadziałania w przeszłości, np. uzależnienie jako mechanizm pierwotny, a długotrwałe bezrobocie lub bezdomność, jako jego konsekwencje.

Cechą wspólną wymienionych grup [niepełnosprawni, psychicznie chorzy, opuszczający zakłady karne, kobiety uzależnieni] jest występowanie pierwotnego mechanizmu, który wyklucza je z udziału w którejś ze sfer życia społecznego. Można by powiedzieć, że są to osoby wykluczone w sensie dosłownym, pierwotnym. W przypadku innych grup osób, o których wspomina się w dalszej części tego opracowania – np. osoby długotrwale bezrobotne, osoby bezdomne, osoby mieszkające w slumsach, i inni – mechanizm wykluczenia zadziałał wcześniej, a ich obecna sytuacja stanowi konsekwencję jego działania. Innymi słowy, obecny status

¹¹ <http://www.unic.un.org.pl/mcrp/>

¹² Pojęcie human security wprowadzono w *Human Development Report 1994 New dimensions of human security*, zob. też raport *Human Security Now*, Commission on Human Security, New York, 2003.

osób wykluczonych w sensie wtórnym miał swą pierwotną przyczynę wcześniej (np. osoba bezdomna, która wcześniej była lub jest uzależnioną lub po pobycie w więzieniu).

Podejście autorów NSIS do kategoryzacji działań na rzecz integracji społecznej przedstawia Tabela 11.

Tabela 11 Rodzaje działań i kierunki działania NSIS

Rodzaje działań	Kierunki działania, działania
Działania zapobiegające, prewencja oraz działania umożliwiające wczesne ostrzeżenie	– Działania obejmujące dzieci ze środowisk ubogich i zaniedbanych – Dostęp do coraz bardziej powszechnego i jakościowo wyrównanego systemu edukacji na każdym poziomie – Lepszy dostęp do dobrej jakości edukacji i rehabilitacji dla dzieci niepełnosprawnych. – Promocja zdrowia oraz profilaktykę zdrowotną dla kobiet w ciąży, dzieci i młodzieży
Działania wyrównawcze, kompensujące gorsze wyposażenie życiowe ludzi, ☐ ☐	– Rozwój programów kształcenia dla dzieci i młodzieży z trudnościami w nauce, podejmowanie kształcenia wyrównawczego, rozwój programów włączających dzieci „wypadających” z systemu edukacji – Rozwój edukacji ustawicznej, szczególnie dla ludności w wieku niemobilnym i z niższym potencjałem zatrudnialności, – Efektywniejsza rehabilitacja społeczna (w tym ustawiczna) i zawodowa osób niepełnosprawnych.
Działania w rozwiązywaniu problemów grup szczególnego ryzyka, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagające rozwiązań oraz interwencji specjalnych	– Dostęp do lokali i mieszkań socjalnych, w tym chronionych. – Uczestnictwo w aktywizujących programach, w tym – w programach rynku pracy oraz skoordynowanych programach funkcjonalnych dla osób niepełnosprawnych.
Uświadamianie i mobilizowanie wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS	– Promowanie i motywowanie do działania przez same osoby zagrożone wykluczeniem lub wykluczone. – Promowanie i motywowanie do pracy społecznej na rzecz integracji swego środowiska, pomocy osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz samopomocy. – Mobilizowanie samorządów lokalnych do realizacji celów strategii.
Działania ułatwiające obywatelom szeroki dostęp do informacji o ich możliwościach, prawach i zobowiązaniach	– Poprawianie dostępu do informacji i poradnictwa obywatelskiego przez rozwój odpowiednich punktów lokalnych (np. BPO), – Rozwój mediów lokalnych (prasa lokalna, radio i telewizja regionalne) – Poprawianie dostępu do Internetu – Poprawianie dostępności dla osób niepełnosprawnych informacji specjalnie przygotowywanych w związku z ich specyficznymi potrzebami

Źródło: NSIS

Kategoryzacja działań jest bardzo dobrym pomysłem na porządkowanie myślenia strategicznego o promowaniu włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa. Takie sformułowanie sugeruje jednak, że mamy do czynienia wyłącznie z działaniami prowadzonymi wobec już istniejących problemów wykluczenia (włączanie) i ubóstwa (zwalczanie), czyli z interwencją, czy inaczej ratownictwem. Od dawna jednak w polityce

społecznej powtarzany jest postulat, aby nie tylko ratować, gdy już problemy wystąpią, ale również zapobiegać.

Działania zapobiegawcze mogą mieć charakter ogólnospołeczny, mogą być adresowane do grup zagrożonych, ale jeszcze niewykluczonych i nieubogich (działania wyrównawcze w kategoryzacji NSIS), mogą być również skierowane do już wykluczonych i ubogich. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z działaniami łagodzącymi problem (opiekuńcze, socjalne), które zapobiegają dalszemu pogorszeniu sytuacji i degradacji, oraz działaniami, które mają rozwiązywać problem (aktywizacja, pomoc dla samopomocy).

Do innych na pierwszy rzut oka użytecznych narzędzi wykorzystanych w NSIS jest macierz zestawiająca zbiorowości uznane za zagrożone wykluczeniem i obszary polityki społecznej.

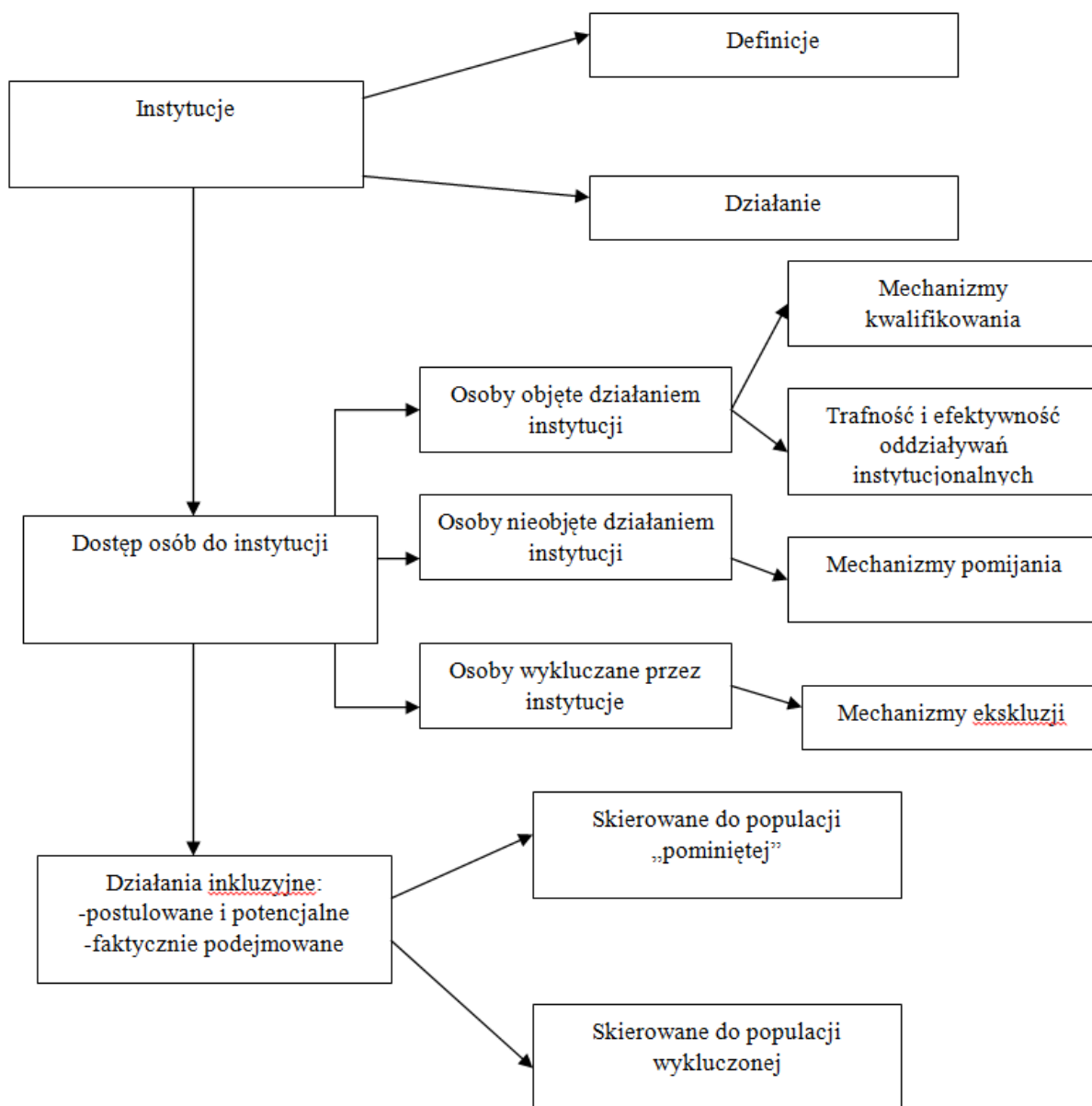
Tabela 12 Macierz kategorii wykluczonych i polityk szczegółowych

Polityki Szczegółowe Kategorie Wykluczonych	Polityka edukacyjna	Rynek pracy i ubezpieczenie społeczne	Ochrona zdrowia	Polityka mieszkaniowa	Transport i łączność	Pomoc społeczna	Polityka penitencjarna	Polityka kulturalna
Niepełnosprawni								
Psychicznie chorzy								
Opuszczający zakłady karne								
Kobiety								
Uzależnieni								
Długotrwale bezrobotni								
Bezdomni								
Inne Grupy								

Źródło: Raport Grupy Zadaniowej 3

Zarówno lista grup, jak i lista zbiorowości mogą być rozszerzane czy uszczegóławiane, wykorzystując już istniejące typologie (np. działy administracji rządowej, zadania publiczne w ustawie o działalności pożytku publicznego). Jakie informacje mają być zamieszczone w poszczególnych komórkach? Przykładowo, na jakie pytania mamy odpowiedzieć, gdy zestawimy bezdomnych z polityką edukacyjną? Po pierwsze, można zapytać o dostęp bezdomnych do edukacji, jako instytucji i usługi. Po drugie, można pytać o szczególne rozwiązania czy instrumenty w polityce edukacyjnej, które mają odpowiadać na potrzeby i problemy bezdomnych. Schemat wykorzystany w tym celu.

Rysunek 5 Mechanizmy wykluczania



Źródło: Raport Grupy Zadaniowej 3

To podejście koncentruje uwagę na wykluczeniu widzianym przez pryzmat cech utrudniających dostęp do instytucji (niepełnosprawność, bezdomność itp.) oraz działania samych instytucji, które z jednej strony mają cele integracyjne i mogą osiągać w tym względzie różne wyniki (być mniej lub bardziej skuteczne), ale również mogą pomijać i wykluczać. Wiąże się to z zasadami działania tych instytucji, tzn. kontrolowany jest wstęp poprzez konieczność spełnienia pewnych warunków, a gdy już ktoś zostanie dopuszczony do korzystania czy uczestnictwa, to może być też z różnych powodów dostępu pozbawiony lub samemu z udziału zrezygnować.

Ostateczna lista priorytetów NSIS jest w załączniku nr 5.

Diagnoza stanu wyjściowego

Uwagi wstępne

Jedna z popularnych metafor stosowana do wyjaśnienia polityki społecznej, czyli w kontekście tej ekspertyzy - interwencji finansowanych z EFS - przyrównuje ją do rozwiązywania problemów. W polskiej tradycji mowa niekiedy nie o problemach tylko o kwestiach. Problemy lub kwestie określa się przedmiotowo, np. kwestia mieszkaniowa, kwestia edukacyjna itd. (czego dotyczy problem) i podmiotowo, np. kwestia kobieca, kwestia osób niepełnosprawnych (kogo dotyczy problem). Zestawione razem dają pełniejszy obraz, wiemy już z czym i kto ma problem, np. problemy mieszkaniowe osób niepełnosprawnych, problem ze znalezieniem zatrudnienia przez młodzież, problemy dyskryminacyjnego traktowania kobiet.

Co decyduje o tym, że zjawisko, proces uznawane są za problem? Jakie są ogólne typy problemów? Generalnie problemem jest coś, co sprawia trudność, a jednocześnie wymaga działania, przy czym jest to coś, z czym nie wiadomo, co i jak zrobić. Ogólne typy problemów można wyróżnić w dwóch wymiarach: czy tego chcemy, czy to mamy.

Tabela 13 **Typy problemów społecznych**

Czy tego chcemy?	Czy to mamy?	
	Mamy	Nie mamy
Chcemy	Problemem jest zachowanie status quo obecności czegoś, problem typu zagrożenie dla stanu posiadania – typ I	Problem polega na tym, że nie mamy czegoś, czego chcemy, problem typu niezaspokojona potrzeba – typ II
Nie chcemy	Problem polega na tym, że mamy coś, czego nie chcemy mieć, problem typu niechciany intruz – typ III	Problemem jest zachowanie status quo nieobecności czegoś, problem typu jak nadal nie mieć problemu, jak mu zapobiec – typ IV

Źródło: opracowanie własne

Oba pytania może sobie zadawać jednostka czy niewielka grupa i wówczas mamy do czynienia z problemami indywidualnymi lub grupowymi. Nas jednak bardziej interesują problemy społeczne, takie które wymagają programów interwencji publicznej, finansowanych ze środków publicznych, np. z EFS. Najprostsze przejście od problemów indywidualnych i grupowych do społecznych polega na ujęciu statystycznym, np. problem typu X kategorii osób lub grup K ma y% osób lub grup z tej kategorii, co stanowi z% ludności danego obszaru. Im wyższy tego typu wskaźnik problemu (czyli im wyższy odsetek ludności z danym problemem), tym zapewne bardziej oczywiste, że jest on społeczny i że trzeba coś zrobić na poziomie całego społeczeństwa, tzn. sami ludzie dotknięci problemem go nie rozwiążą.

Poza ilościowym aspektem problemów, jest jednak jeszcze jakościowy, czyli jego dotkliwość. Ta zaś może być dotkliwością dla samej jednostki, jak i dla jej otoczenia, np. choroba niezakaźna a zakaźna. Niektóre nawet rozpowszechnione problemy indywidualne mogą być mało dotkliwe wewnątrz i zewnątrz, z kolei mało rozpowszechnione problemy mogą się jednak charakteryzować wysoką dotkliwością wewnętrzną i zewnętrzną.

Przedstawmy typy problemów pokazanych w tabeli na przykładzie ogólnych problemów mieszkaniowych. Chodzi o brak mieszkań, mieszkania substandardowe pod względem jednej lub wielu cech. Wówczas kwestia mieszkaniowa kobiet może mieć cztery ogólne wymiary problemowe:

- Gdy brak mieszkań lub jakichś jego pożądaných cech, np. wyposażenia w daną instalację. Pytanie praktyczne - jak sprawić, aby one trwale zaistniały?

- Gdy brak jakichś niepożądanych cech mieszkań. Pytanie praktyczne - jak sprawić, aby się one nie pojawiały?
- Gdy mieszkania są lub mają jakieś pożądane cechy. Pytanie praktyczne - jak sprawić, aby zostały one zachowane?
- Gdy mieszkania mają jakąś niepożądaną cechę, np. zawilgocenie. Pytanie praktyczne, jak sprawić, aby ona zniknęła lub było jej mniej?

Gdy weźmiemy pod uwagę wszystkie ważne cechy mieszkań oraz wszystkie ważne cechy kobiet (np. wiek, status społeczno-ekonomiczny, zamożność, miejsce zamieszkania), to wówczas otrzymamy macierz problemu mieszkaniowego kobiet.

Obraz problemów ludności danego terytorium uzyskamy, gdy wykonamy takie macierze dla wszystkich typów problemów oraz wszystkich kluczowych sfer życia całej ludności, a później jej najważniejszych podzbiorowości (problemy ludności Polski, a problemy kobiet i mężczyzn, z których ta ludność się składa).

Poza samą mapą problemów konieczne są również analizy ich wzajemnych powiązań. Niektóre z problemów mogą współwystępować z innymi, bądź też być w związkach przyczynowo-skutkowych, np. problem X powoduje problem Y, lub zwiększenie skali problemu X powoduje powiększenie skali problemu Y.

Ponadto każdy problem może być różnie rozumiany i wyjaśniany, tak jak to jest w przypadku ubóstwa, przestępczości czy bezrobocia. Każda względnie spójna teoria problemu daje nam podstawę do poszukiwania powiązań z innymi problemami itd.

W Polsce na razie nie ma żadnego programu badań o charakterze ewaluacji problemów społecznych. Mimo tego, że na poziomie samorządów terytorialnych wprowadzono obowiązek uchwalania strategii rozwiązywania problemów społecznych (w ustawie o pomocy społecznej) i takie strategie ma większość jednostek samorządu terytorialnego, nie ma zalecanej metodologii w tym zakresie.

Dlatego ustalanie mapy problemów ludności Polski, jak i rankingów ewaluacyjnych tych problemów z uwzględnieniem wag dla ich wymiaru ilościowego, terytorialnego i jakościowego oraz powiązań jest bardzo trudne. Bez tego jednak określenie, co jest problemem priorytetowym, a co jest problemem drugorzędnym nie jest możliwe inaczej niż tylko na podstawie sądów intuicyjnych, bądź opartych wyłącznie na analizach częściowych, np. uwzględnianie tylko wymiaru ilościowego zestawionego dla bardzo ogólnych kategorii i grup, np. grup społeczno-ekonomicznych, rodzin, typu jednostek osadniczych.

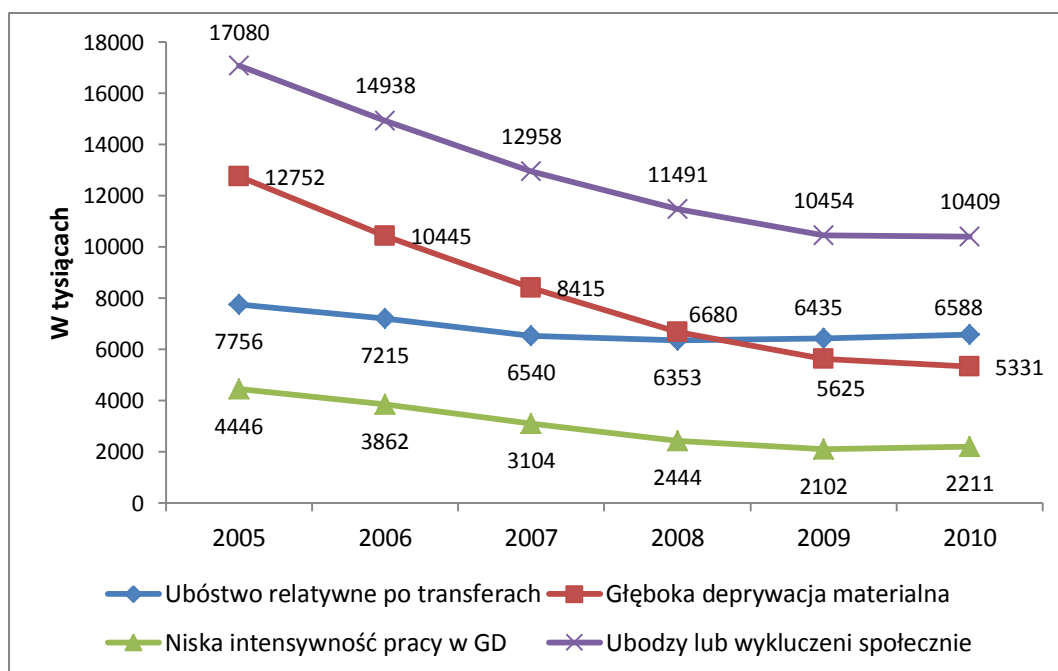
Uwagi te dotyczyły problemów społecznych w ogóle. Nas jednak bardziej interesują głównie dwa problemy: wykluczenie społeczne i ubóstwo. Stąd ich wzajemne związki oraz powiązania przyczynowo-skutkowe z innymi problemami, a w szczególności z czynnikami, na które możemy mieć wpływ bezpośredni lub pośredni za pomocą interwencji publicznej (w tym programów EFS) są tak istotne.

Diagnoza statystyczna problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego

Stan wyjściowy dla przyszłego okresu finansowania pod względem trzech wskaźników wykluczenia społecznego lub ubóstwa zalecanych w strategii Europa 2020 daje się określić w tej chwili na rok 2010. Dane na ten temat pojawiają się z dużym opóźnieniem w stosunku do tych, które dotyczą gospodarki, a w tym bezrobocia.

Dynamika zmian poszczególnych wskaźników i łącznego ubóstwa lub wykluczenia została pokazana na wykresie 1.

Wykres 1 Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce 2005-2010 (wskaźniki Europa 2020)



Źródło: dane Eurostat, opracowanie własne

Będącą celem strategii Europa 2020 liczba łączna zmniejszyła się w Polsce w ciągu pięciu lat o ponad 6,6 miliona. Stało się to głównie za sprawą zmniejszenia liczby osób podlegających głębokiej deprivacji materialnej¹³ (mniej aż o 7,4 miliona osób), prawie dwukrotnie zmniejszyła się też liczba osób żyjących w gospodarstwach domowych z niską intensywnością pracy. Najmniejszą zmiennością charakteryzowało się ubóstwo relatywne, ale i tu porównanie roku 2005 do 2010 daje zmniejszenie o ponad 1,1 miliona osób. Widać jednak zahamowanie trendów spadkowych, a między rokiem 2009 i 2010 nastąpiły niewielkie wzrosty w przypadku dwóch z nich.

Zobaczmy jak kształtowały się odsetki i liczebności, gdy skrzyżowano ze sobą poszczególne kryteria, np. ile osób było jednocześnie ubogich relatywnie i podlegało głębokiej deprivacji, ale nie żyło w gospodarstwach domowych z niską intensywnością pracy (tabela...)

Tabela 14 Liczba i odsetek osób podlegających różnym kombinacjom ubóstwa i wykluczenia społecznego 2009 i 2010

Czy osoba spełnia dane kryterium?				2009		2010	
	ubodzy relatywnie	podlegający głębokiej wielowymiarowej deprivacji	żyjący w GD z niską intensywnością pracy	Odsetek w populacji	Liczba w tys.	Odsetek w populacji	Liczba w tys.
1	tak	tak	tak	1,7	655	1,8	684
2	tak	tak	nie	4,6	1728	4,3	1616
3	tak	nie	nie	9,5	3560	9,9	3719
4	tak	nie	tak	1,3	492	1,5	568
5	nie	tak	tak	0,5	177	0,4	168
6	nie	nie	tak	2,1	777	2,1	791

¹³ Brak możliwości ze względów finansowych: 1) opłacenia czynszu, rat kredytu lub opłat za media; 2) utrzymania w mieszkaniu odpowiedniej temperatury; 3) pokrycia nieoczekiwanych wydatków; 4) regularnego jedzenia mięsa i białka; 5) wyjazdu na wakacje; 6) telewizora kolorowego; 7) lodówki; 8) samochodu; 9) telefonu.

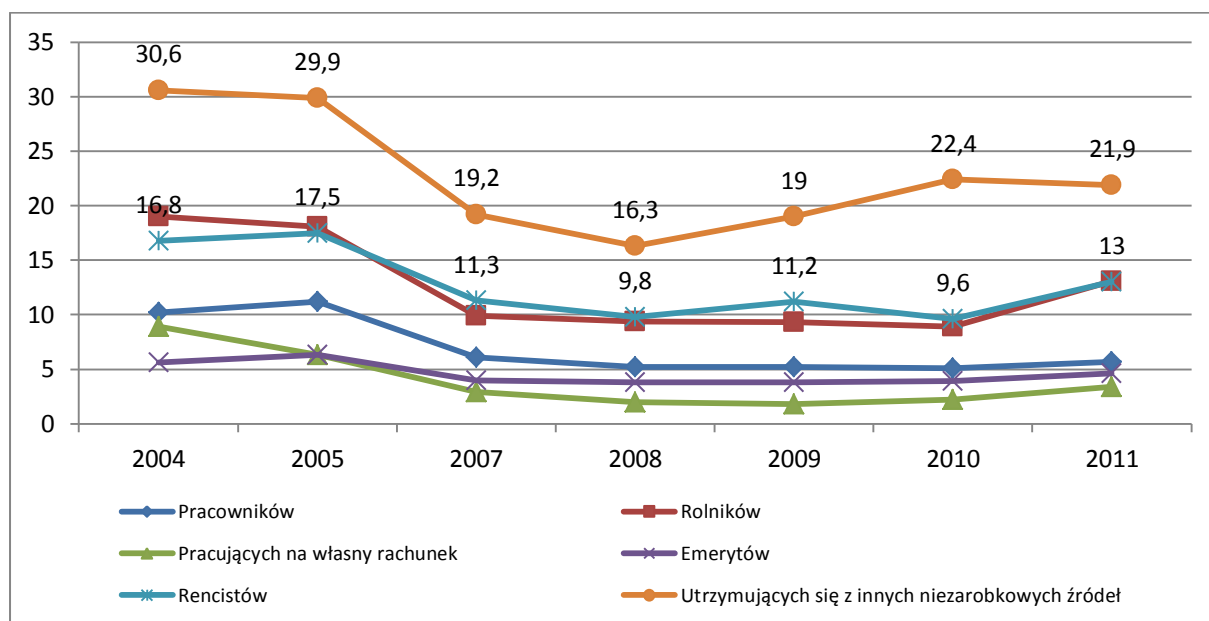
7	nie	tak	nie	8,2	3065	7,6	2863
8	nie	nie	nie	71,4	27086	72,2	27062

Źródło: dane Eurostat, opracowanie własne

Widzimy między innymi, że liczba osób w najgorszej sytuacji to 684 tys. w 2010 r., a wyższa intensywność pracy w gospodarstwie domowym nie chroniła przed jednoczesnym ubóstwem i głęboką deprivacją materialną ponad 1,6 mln osób.

Wychodząc poza ramy nakreślone przez operacyjne rozumienie wykluczenia społecznego i ubóstwa w Strategii Europa 2020 spójrzmy na wskaźniki statystyczne ubóstwa skrajnego w Polsce. Progiem ubóstwa jest minimum egzystencji, nie uwzględniające potrzeb związanych z uczestnictwem w społeczeństwie, a więc tym bardziej prawdopodobne jest nie-uczestnictwo wśród osób, które żyją w takich gospodarstwach domowych.

Wykres 2 Ubóstwo skrajne według grup społeczno-ekonomicznych 2004-2011 (w %)

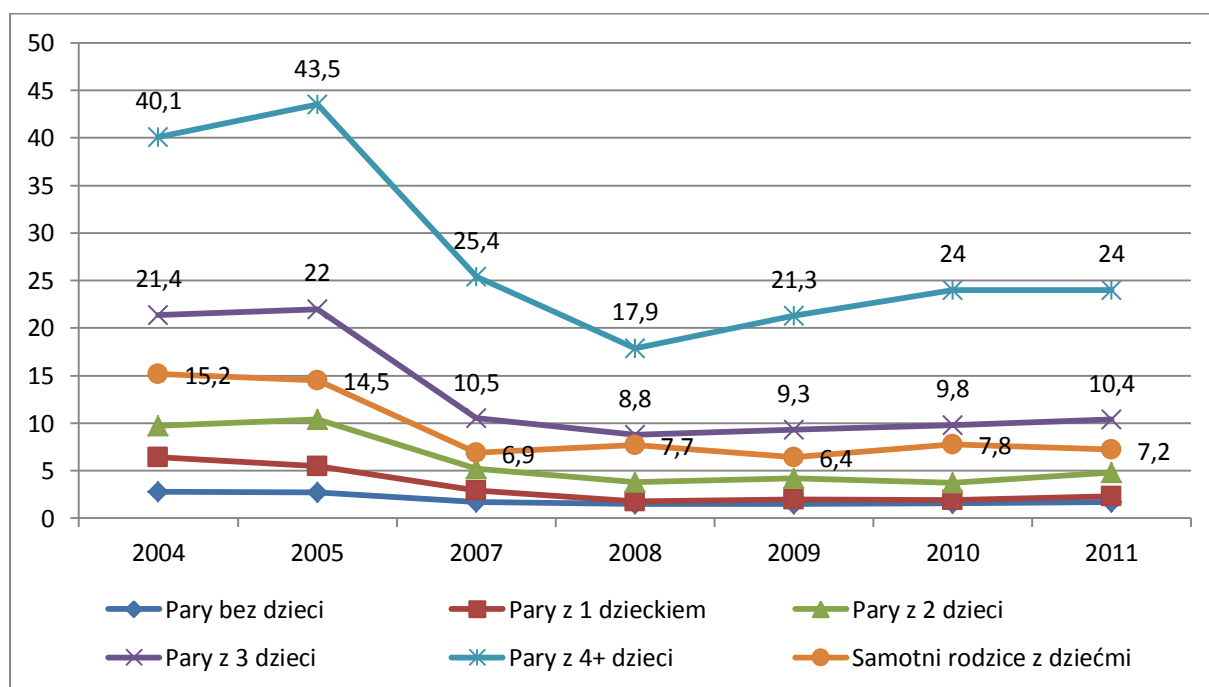


Źródło: dane GUS, opracowanie własne

Stopa ubóstwa skrajnego dla wszystkich grup społeczno-ekonomicznych miała wyraźną tendencję spadkową w latach 2005-2008. Od 2008 r. wskaźnik ten albo pozostał na podobnym poziomie, albo wyraźnie wzrósł w przypadku osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł, co oznacza głównie klientów pomocy społecznej. Warto również zauważyć, że stopa ubóstwa skrajnego dla rolników i rencistów jest podobna i wyraźnie wyższa od tej obliczonej dla emerytów.

Jeżeli przeanalizujemy stopę ubóstwa skrajnego dla różnych typów rodzin, również otrzymamy interesujący obraz w ujęciu statycznym i dynamicznym (wykres...).

Wykres 3 **Ubóstwo skrajne według typu rodziny 2004-2011 (w %)**



Źródło: dane GUS, opracowanie własne

Stopa ubóstwa skrajnego dla wszystkich typów rodzin wyraźnie zmniejszyła się w latach 2005-2008. Podobnie jak w przypadku grup społeczno-ekonomicznych, od roku 2008 r. pozostaje ona na zbliżonym poziomie, a wyraźnie wzrosła tylko w przypadku par z czterema lub więcej dziećmi. Poza rodzinami wielodzietnymi (dzieci 3+ i 4+) bardziej zagrożone ubóstwem skrajnym są rodziny monoparentalne. Ten fakt oznacza również, że wiele dzieci w Polsce, żyje w bardzo ubogich gospodarstwach domowych (co też czasem nazywane jest juwenalizacją biedy). Poniżej przedstawiono dane dotyczące deprivacji potrzeb dzieci w Polsce w porównaniu ze średnią, minimum i maksimum w grupie krajów europejskich.

Wykres 4 **Procent dzieci, którym brakowało poszczególnych pozycji z 14-punktowej listy wskaźnika deprivacji**

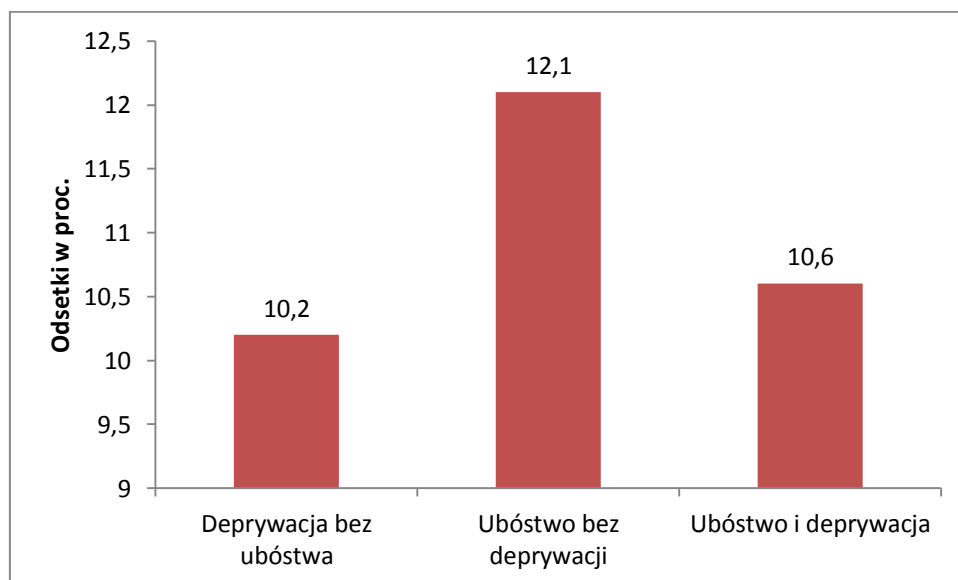
	Polska	Report Card średnia	Report Card max	Report Card min
Owoce	6,9	5,4	35,1 Bułgaria	0,1 Szwecja
Trzy posiłki dziennie	0,9	1,3	7,4 Bułgaria	0,0 Cypr/Norwegia
Mięso, Drób, Ryby	5,2	5,5	31,0 Bułgaria	0,0 Finlandia
Ubrania	3,6	7,6	35,1 Bułgaria	0,4 Szwecja/Norwegia
Odpowiednie buty	3,0	4,7	43,5 Bułgaria	0,5 Norwegia/Islandia Cypr/Luksemburg.
Dostęp do Internetu	14,1	8,0	32,9 Rumunia	0,2 Szwecja
Książki	8,4	5,4	32,9 Rumunia	0,1 Islandia
Miejsce do odrabiania pracy	4,0	5,4	21,7 Rumunia	0,2 Islandia

domowej				
Świętowanie np. urodzin	11,3	6,2	34,2 Rumunia	0,0 Islandia/Finlandia
Zapraszanie przyjaciół do domu	7,5	7,9	44,0 Bułgaria	0,0 Islandia/Finlandia
Wycieczki szkolne	10,3	6,8	48,2 Rumunia	0,2 Holandia
Sprzęt do zabaw na powietrzu	9,3	7,8	57,8 Rumunia	0,1 Islandia/Norwegia
Zajęcia rekreacyjne	19,2	11,6	64,4 Rumunia	1,1 Islandia/Szwecja
Gry edukacyjne	7,7	5,9	52,7 Rumunia	0,0 Islandia

Źródło: Materiały z konferencji prasowej UNICEF z dnia 29 maja 2012

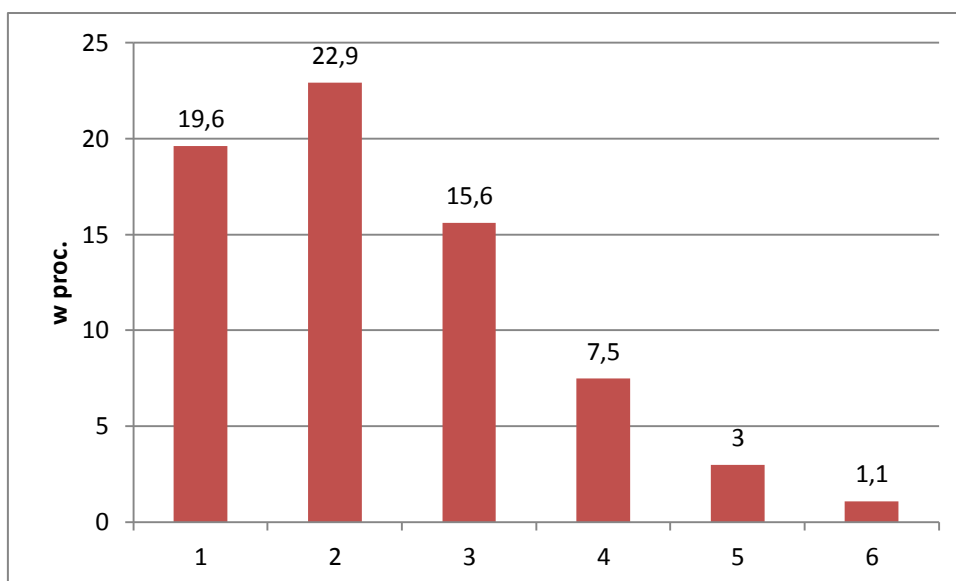
Interesujące jest też zestawienie dotyczące dzieci, które są ubogie dochodowo lub podlegają deprivacji oraz jednocześnie doświadczają obu tych sytuacji.

Wykres 5 Deprivacja potrzeb i ubóstwo dzieci w Polsce (2009)



Źródło: dane pochodzą z artykułu J. Bradshawa i in., *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*, UNICEF-Innocenti, 2012, opracowanie własne

Wykres 6 Odsetek dzieci w wieku 0-16 według liczby niezaspokojonych potrzeb



Źródło: dane pochodzą z artykułu J. Bradshawa i in., *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*, UNICEF-Innocenti, 2012, opracowanie własne

Dane i wskaźniki statystyczne dotyczące ubóstwa dochodowego są w Polsce dostępne (choć z dużym opóźnieniem i tylko za rok, tzn. nie ma danych miesięcznych czy półrocznych), głównie na podstawie wyników badań budżetów gospodarstw domowych (BBGD). Z analizy danych pochodzących z tych badań można też wnioskować na temat nierówności dochodowych, a także wyposażenia gospodarstw domowych w wybrane dobra trwałego użytku.

W gospodarstwach ogółem 20% osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej dysponowało około 41,7% (w 2009 – 41,3%) dochodów całej badanej zbiorowości gospodarstw domowych, podczas gdy 20% osób pozostających w sytuacji najgorszej – około 6,9% (w 2009 – 6,6%).... Większe dysproporcje [niż w przypadku wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe] pomiędzy tymi grupami osób zaobserwowano w odniesieniu do wydatków na towary i usługi nieżywnościowe (np. na restauracje i hotele różnica była ponad dziewięciokrotna, na edukację około siedmiokrotna, a na rekreację i kulturę – około sześciokrotna), a ich skala zależała od klasy potrzeb i grupy społecznoekonomicznej.¹⁴

Jest raczej jasne, że im bardziej dostęp do usług nieżywnościowych zależy od zamożności gospodarstwa domowego, tym bardziej będą one niedostępne dla osób z grupy ubogich i najuboższych.

Różnice w wyposażeniu gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku są również znaczne. Gdy porównamy 20% najzamożniejszych z 20% najbiedniejszych, to stopień wyposażenia tych pierwszych i różnica w stosunku do tych drugich była następująca:¹⁵

- Komputer z dostępem do Internetu – 70,9% (16 pkt proc.),
- Komputer z szerokopasmowym dostępem do Internetu – 54,7 % (17,6 pkt proc.),
- Samochód osobowy – 67,4 % (10,4 pkt proc.),
- Telewizor plazmowy lub ciekłokrystaliczny – 44,0 % (21,9 pkt proc.),
- Zmywarka do naczyń – 26,6 % (18,6 pkt proc.).

Porównanie gospodarstw domowych pod względem obecności w nich osoby niepełnosprawnej: *Gospodarstwa domowe bez osób niepełnosprawnych są znacznie lepiej*

¹⁴ Budżety gospodarstw domowych w 2010 r., GUS, 2011.

¹⁵ tamże

wyposażone w przedmioty trwałego użytkowania, a szczególnie w urządzenia zaawansowane technologicznie niż gospodarstwa domowe z osobami niepełnosprawnymi¹⁶.

Potencjalnie istnieje możliwość wyróżnienia na podstawie danych BBGD ubogich dochodowo i jednocześnie ubogich pod względem wyposażenia w dobra trwałego użytku, ale takich zestawień nie znajdziemy w rocznikach GUS (wymaga to dostępu do danych indywidualnych).

W ramach BBGD zadawane są też pytania o subiektywną ocenę własnej sytuacji pod względem „wiązanego końca z końcem”. Jedną z odkrytych różnic: *Zdecydowanie najgorzej przedstawiała się sytuacja w gospodarstwach rencistów, gdzie aż 85,3% gospodarstw domowych stwierdziło, że z trudnością (z pewną trudnością, z trudnością lub z wielką trudnością) „wiąże koniec z końcem”, tj. o 42,9 pkt proc. więcej niż w gospodarstwach pracujących na własny rachunek.*

Badanie panelowe EU SILC (cztery obserwacje na tych samych gospodarstwach domowych) pozwala rozszerzyć analizę i uzyskiwać dane porównawcze w stosunku do BBGD. Wykorzystanie baz EU SILC w Polsce do prowadzenia bardziej zaawansowanych analiz jest rzadkie. GUS upublicznił jedynie dwie publikacje o charakterze sygnalnym (2008 i 2010). Jeżeli porównamy je ze szczegółowością publikacji wyników BBGD, pomijając ograniczenia tych ostatnich, to wniosek dotyczący niedostatecznego wykorzystania danych EU SILC trudno jest zakwestionować.

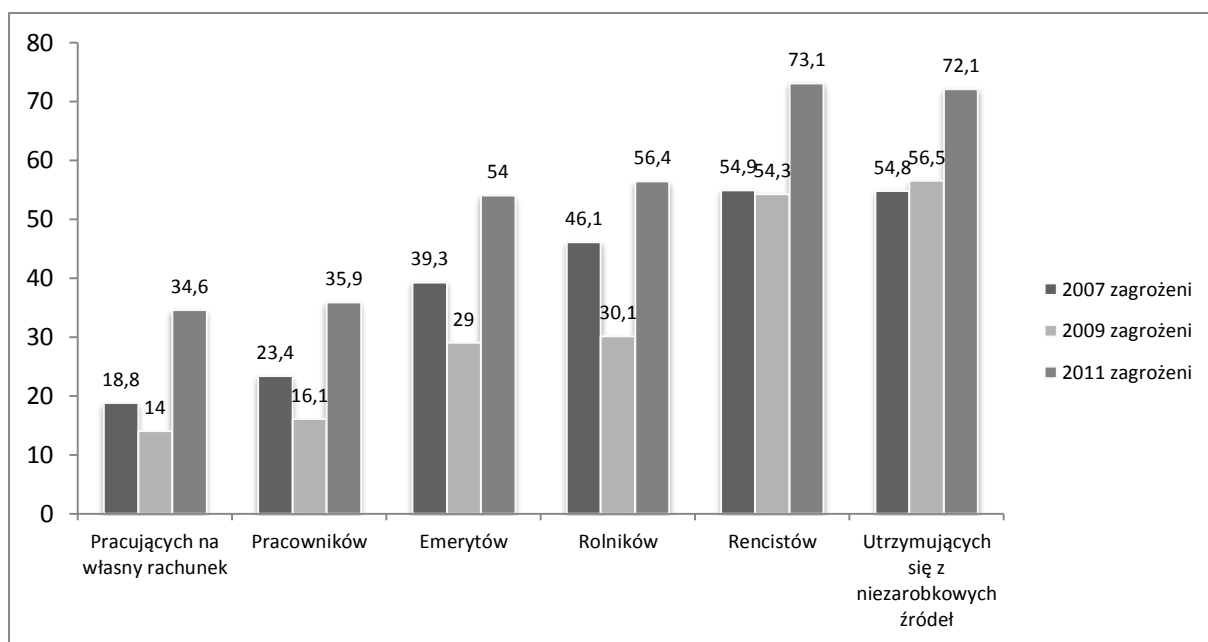
Jedynie ogólnopolskie badania, w których bada się wykluczenie społeczne to Diagnoza Społeczna. Jest to badanie panelowe, więc można prowadzić dodatkowe analizy związane ze zmianą sytuacji tych samych gospodarstw domowych. W Diagnostyce przyjęto, że jest 11 „oczywistych” barier uczestnictwa:

1. mieszkanie na wsi;
2. wykształcenie własne poniżej średniego;
3. wykształcenie ojca – podstawowe lub niższe;
4. ubóstwo (w raporcie z 2005 r. dodano, że jest „prawdopodobnie zależne od... zmiennych” 1, 2 i 3);
5. wiek 50+ lat;
6. inwalidztwo;
7. samotność;
8. uzależnienie (alkohol, narkotyki);
9. konflikt z prawem;
10. bycie dyskryminowanym;
11. bezrobocie.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę dane dotyczące zagrożenia i wykluczenia społecznego według metodologii przyjętej w DS (fale 2007, 2009, 2011) zobaczymy, że sytuacja pogarsza się (Wykres 7, Wykres 8).

Wykres 7 Zagrożenie wykluczeniem społecznym według grup społeczno-ekonomicznych (w %)

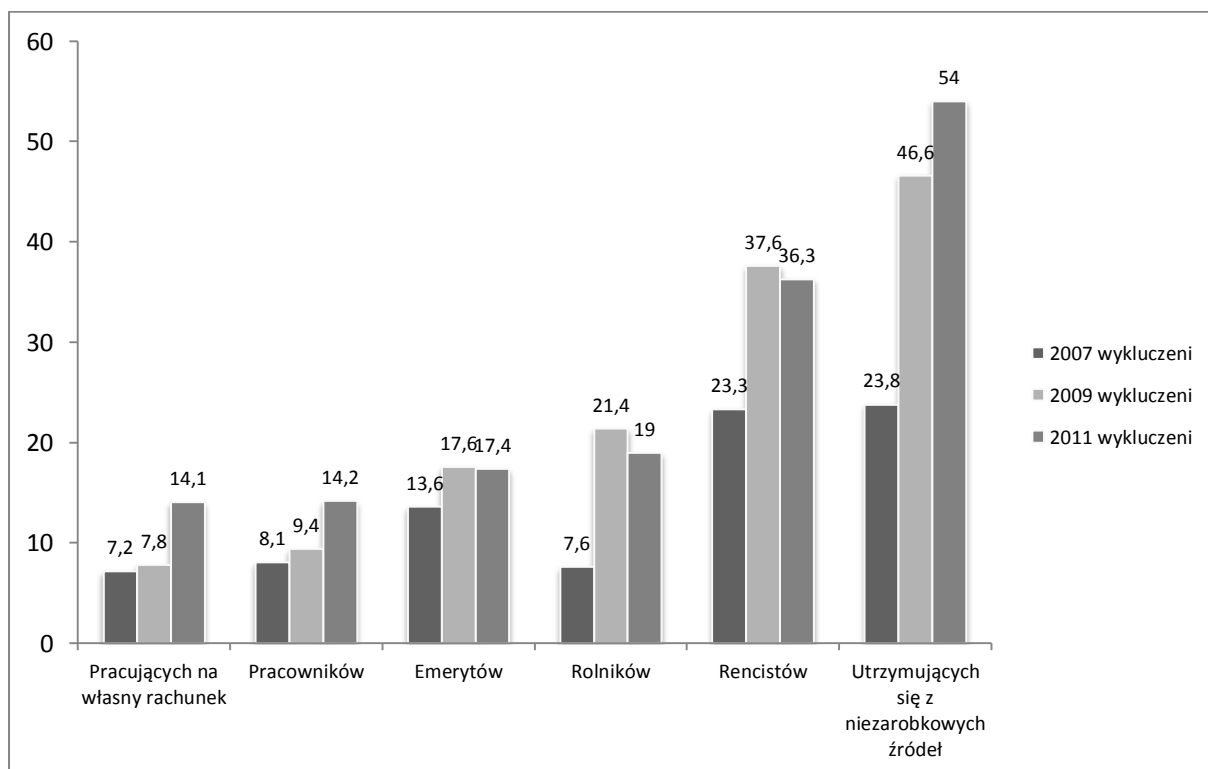
¹⁶ tamże



Źródło: dane Diagnoza Społeczna (2007, 2009, 2011), opracowanie własne

O ile pomiędzy rokiem 2007 i 2009 mieliśmy do czynienia ze zmniejszaniem się skali zagrożenia wykluczeniem społecznym, to rok 2011 wyraźnie pokazuje jego wzrost w stosunku do lat 2007 i 2009.

Wykres 8 Wykluczenie społeczne według grup społeczno-ekonomicznych (w %)



Źródło: dane Diagnoza Społeczna (2007, 2009, 2011), opracowanie własne

Gdy analizujemy dane dotyczące wykluczenia, sytuacja wydaje się jeszcze łatwiejsza do interpretacji. W latach 2007-2011 nastąpił wyraźny wzrost stopy wykluczenia społecznego. Najbardziej dynamiczny w przypadku rencistów (osoby niepełnosprawne) i gospodarstw domowych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (pomoc społeczna i inne

świadczenia pozaubezpieczeniowe), czyli przede wszystkim najuboższych przedstawicieli polskiego społeczeństwa.

W wyniku analizy prowadzonych na danych z Diagnozy Społecznej stwierdzono, że wykluczenie społeczne nie stanowi spójnego syndromu, i w związku z tym wyróżniono kilka typów wykluczenia (trzy w falach przed 2009 r. i cztery w latach 2009 i 2011).

Tabela 15 **Rodzaje wykluczenia według Diagnozy Społecznej**

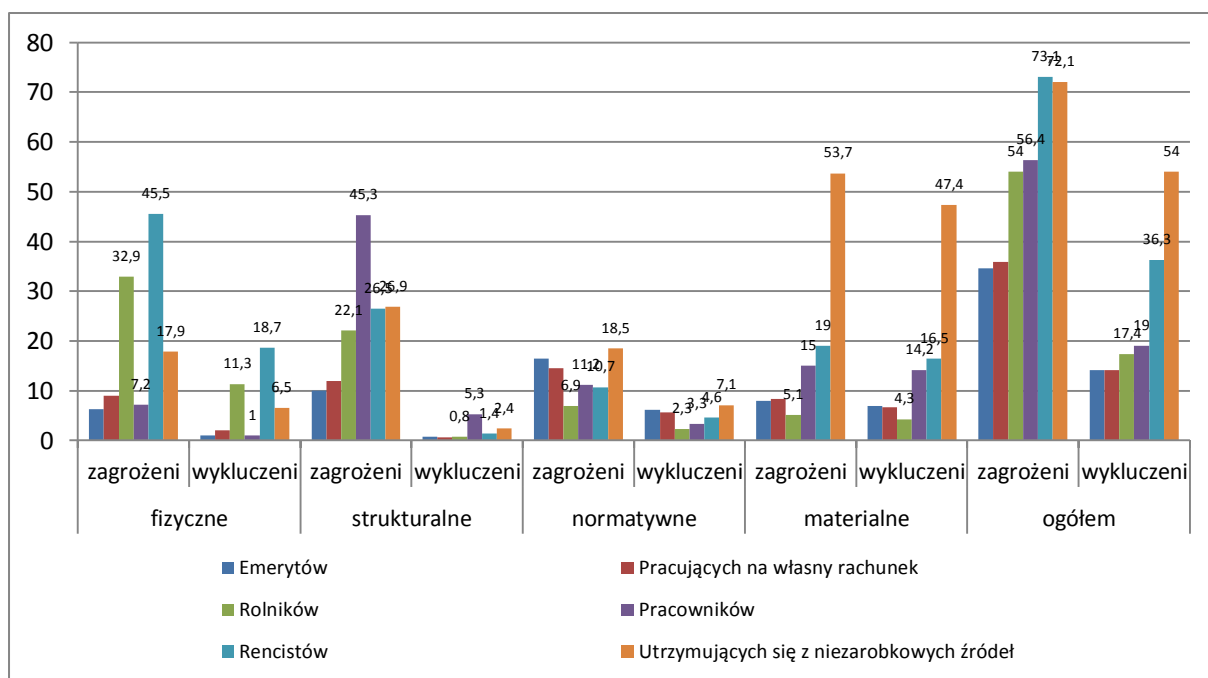
Wymiar / rodzaj wykluczenia	Bariery uczestnictwa
1. Strukturalne ograniczenia uczestnictwa	- Mieszkanie na wsi - Wykształcenie własne poniżej średniego - Wykształcenie ojca – podstawowe lub niższe
2. Fizyczne ograniczenia uczestnictwa	- Wiek 50+ lat - Inwalidztwo
3. Normatywne ograniczenia uczestnictwa	- Samotność - Uzależnienie (alkohol, narkotyki) - Konflikt z prawem - Bycie dyskryminowanym
4. Materialne ograniczenia uczestnictwa	- Ubóstwo - Bezrobocie

Źródło: DS, opracowanie własne

Wnioski praktyczne wynikające z takiej klasyfikacji są dość oczywiste, polityka przeciwdziałania wykluczeniu koncentrująca się wyłącznie na bezrobotnych odpowiada jedynie na wykluczenie powodowane przez materialne ograniczenia uczestnictwa. Pamiętajmy jednak, że 1,6 mln osób żyje w gospodarstwach domowych ubogich i jednocześnie podlegają głębokiej deprywacji mimo, że poziom aktywności zawodowej w gospodarstwie domowym jest wyższy niż minimum. Warunkiem oddziaływania zatrudnienia na wykluczenie jest więc to, że znaleziona w wyniku interwencji praca będzie zapewniała czas i pieniądze na uczestnictwo, tzn. jeżeli ubóstwo pod względem dochodu i czasu zostanie dzięki niej istotnie złagodzone lub usunięte.

Jak się rozkładają rodzaje wykluczenia w grupach społeczno-zawodowych zobaczymy na kolejnym wykresie...

Wykres 9 **Rodzaje wykluczenia i grupy społeczno-zawodowe w 2011 r.**



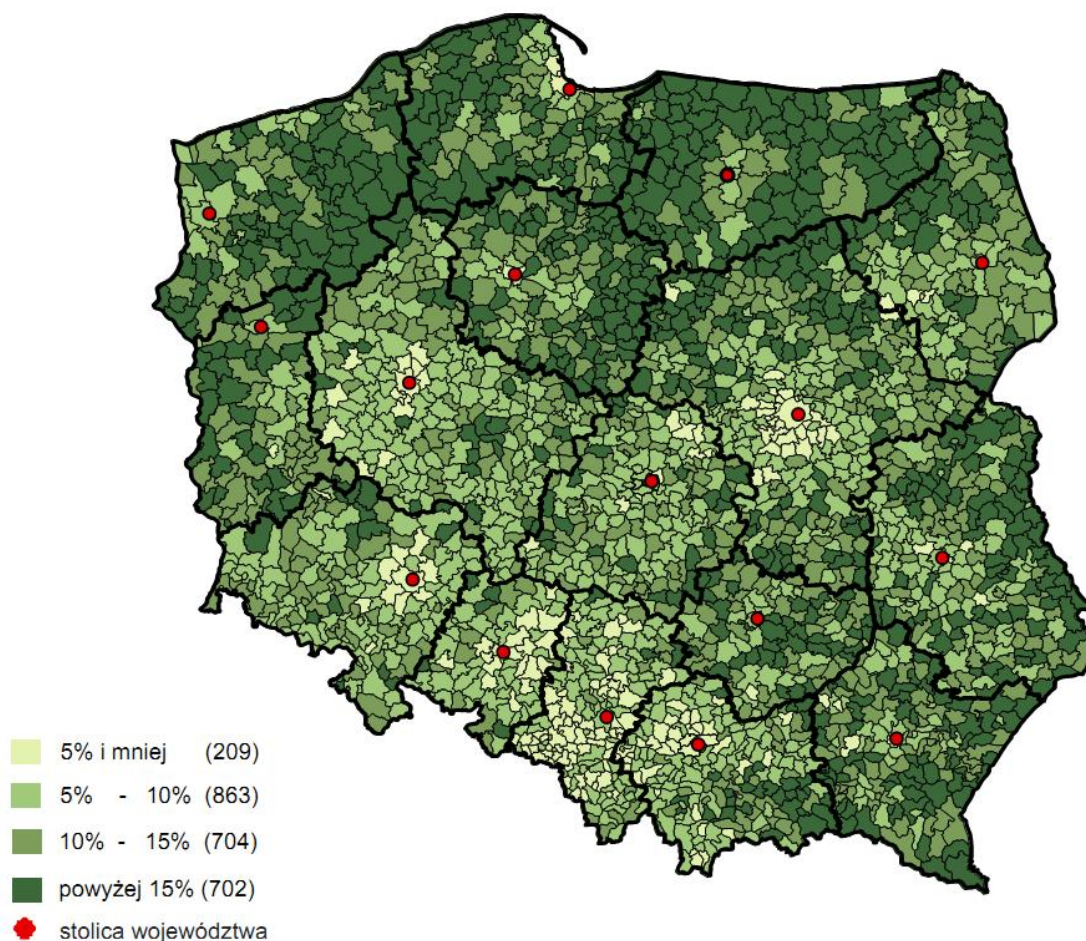
Źródło: dane DS 2011, opracowanie własne

Jedynie w przypadku wykluczenia fizycznego i strukturalnego nie dominują osoby utrzymujące się z niezarobkowych źródeł. Ich największy udział jest obecny w przypadku wykluczenia materialnego.

Ograniczenia BBGD, EU-SILC i DS są liczne. Po pierwsze, nie są prowadzone na wystarczająco dużych próbach, aby mieć reprezentatywne dane na poziomie powiatów i gmin. Stąd geograficzne adresowanie programów według poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego na ich podstawie jest ograniczone. Po drugie, nie poddaje się tam badaniu bezpośrednio uczestnictwa czy integracji, aby odpowiedzieć na pytanie, co w świetle danych empirycznych zasadniczo decyduje o tym, czy ktoś uczestniczy czy nie uczestniczy, jest zintegrowany lub zintegrowany nie jest. Po trzecie, badania te nie są zaprojektowane tak, aby testować hipotezy przyczynowo-skutkowe, dotyczące czynników na które mamy wpływ, np. jaki wpływ na ubóstwo mają interwencje publiczne w postaci świadczeń społecznych w różnych formach i jaki jest mechanizm tego wpływu. Gdybyśmy dobrze zbadali to zagadnienie wówczas odpowiedź na pytanie, w jaki sposób zwiększyć sprawność pomocy i integracji społecznej w zwalczaniu ubóstwa byłaby łatwiejsza.

Jeżeli chodzi o adresowanie geograficzne do poziomu gmin, to rozwiązaniem może być przyjęcie odsetka osób korzystających z pomocy społecznej do ludności gminy, jako wskaźnika dla potrzeb takiego adresowania (mapa 1).

Mapa 1. Udział korzystających z pomocy społecznej w ludności ogółem według gmin w 2010 r.

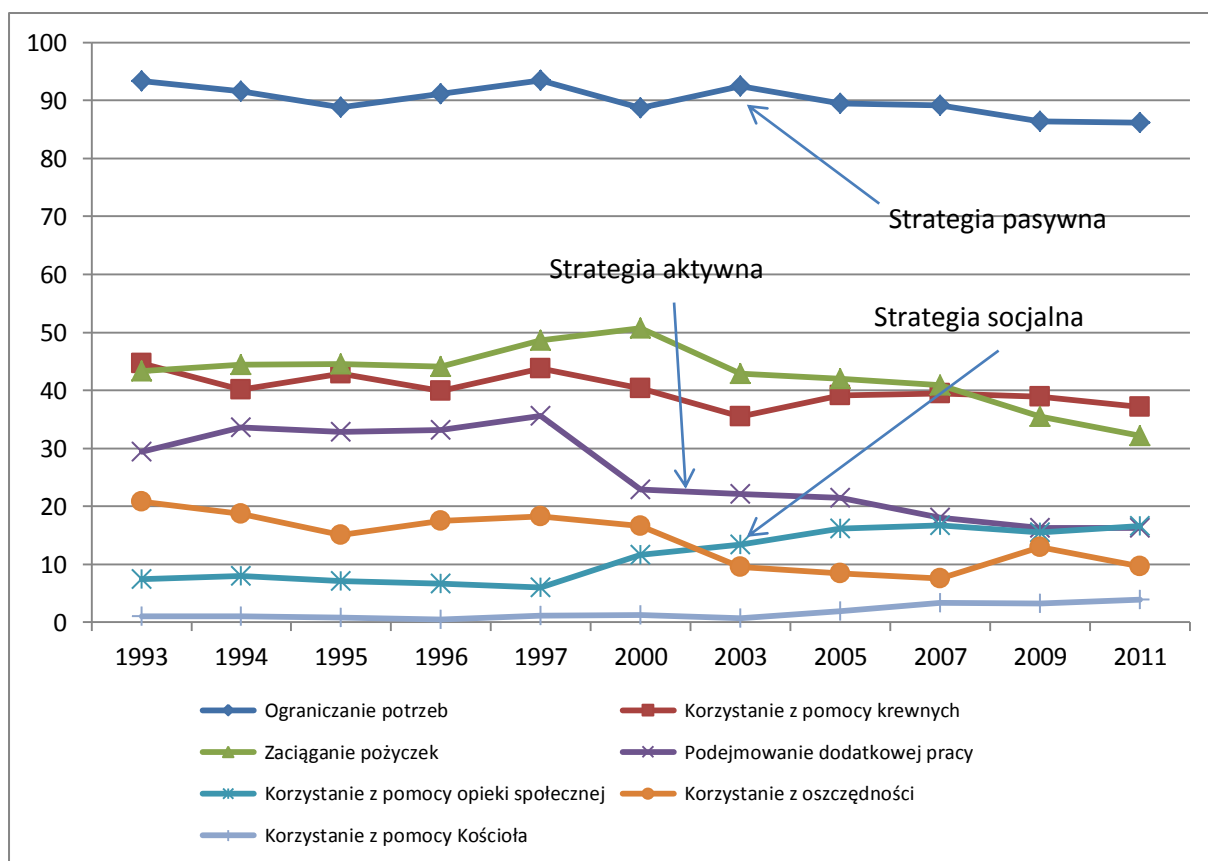


Źródło: *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2010 r.*, GUS, 2011.

Wykorzystanie BBGD lub EU-SILC do polityki promowania włączenia opiera się na prostej teorii, że osoby lub gospodarstwa domowe uboższe (w sensie dochodów i warunków życia) mają większe problemy z uczestnictwem, więc zmniejszanie ubóstwa spowoduje też wzrost uczestnictwa. Nie jest to jednak pewne, w szczególności, gdy uczestnictwo wymaga też innych zasobów niż finansowe i materialne, a programy zwalczania koncentrować się mogą właśnie na uzupełnianiu braków w tym zakresie. Z kolei w DS z góry założono, że jest 11 oczywistych barier, bez badania wpływu tych barier na uczestnictwo czy integrację. Stąd też nazywanie konfiguracji tych barier rodzajami wykluczenia jest nieco na wyrost, są to raczej różne typy złożonych, ale potencjalnych trudności w prowadzeniu aktywności społecznych.

Zanim przejdziemy do diagnozy instytucji, jeszcze jedna ilustracja, dotycząca sposobów radzenia sobie z trudnościami finansowymi, które zwiastują ubóstwo (Wykres 10).

Wykres 10 **Strategie radzenia sobie z trudnościami finansowymi w Polsce**



Źródło: dane Diagnoza Społeczna 2009 i 2011, opracowanie własne

Dominacja strategii pasywnych jest bezsporna, ale trend od 2003 r. jest spadkowy. Można to interpretować tak, że w części gospodarstw domowych nie ma już przestrzeni do ograniczania potrzeb. Widoczne jest również wyraźne zmniejszenie wykorzystania strategii pożyczkowej. Mniej wyraźnie wzrasta znaczenie oparcia na pomocy krewnych i już wyraźniej widać coraz częstsze opieranie się na strategii socjalnej. Od 1997 r. wciąż zmniejsza się odsetek wybierających podejmowanie dodatkowej pracy.

Powyżej zostały przedstawione zarówno klasyczne podejścia do rozumienia i pomiaru ubóstwa (ubóstwo dochodowe z jedną lub kilkoma granicami ubóstwa), jak i nowsze podejścia o charakterze wielowymiarowym, bardziej klasyczne silnie nawiązujące do koncepcji ubóstwa dochodowego, ale uwzględniające wielowymiarowość (wielowymiarowa deprivacja potrzeb), a także mniej klasyczne z uwzględnieniem wielowymiarowości, ale wykraczające poza trudności ekonomiczne i potrzeby o charakterze materialnym (Diagnoza Społeczna), np. poczucie bycia dyskryminowanym, uzależnienie, samotność.

Nowe formy wykluczenia

Gdy mowa o nowych formach wykluczenia, zwraca się uwagę na pewne usługi i produkty, do których dostęp kiedyś nie był kluczowy, a obecnie z różnych względów staje się bardzo ważny. Do nowych typów wykluczenia można zaliczyć

- Wykluczenie finansowe
- Wykluczenie cyfrowe
- Wykluczenie energetyczne
- Wykluczenie transportowe (poniżej nie zostanie omówione ze względu na to, że nie znalazłem polskich opracowań na ten temat).

Wykluczenie finansowe

Usługi finansowe różnych rodzajów są w dzisiejszej gospodarce i społeczeństwie potencjalnie ważne dla wszystkich osób i gospodarstw domowych. Brak dostępu do nich może znacznie upośledzać funkcjonowanie w innych sferach życia i być zagrożeniem dla dobrobytu.

Wykluczenie finansowe jest już w polu uwagi UE, czego dowodem jest obszerny raport Komisji Europejskiej na ten temat z 2008 r.¹⁷ Zawarto tam definicję problemu

*Proces, przez który osoby napotykają na trudności w dostępie i/lub korzystaniu z głównego rynku usług i produktów finansowych, które są odpowiednie do ich potrzeb i pozwalają im prowadzić normalne życie społeczne w społeczeństwie do którego należą.*¹⁸

Odpowiedniość usług i produktów finansowych w stosunku do potrzeb określono następująco: „dostarczanie, struktura i ich koszty nie powodują trudności w dostępie i/lub korzystaniu”. Duża część problemu wykluczenia w tej sferze wyjaśniana jest przez to, że głównym podmiotom finansowym nie udaje się zaoferować odpowiednich usług i produktów wszystkim grupom w społeczeństwie. Wykluczenie finansowe jest silnie związane z wykluczeniem społecznym, szczególnie wtedy, gdy korzystanie z odpowiednich usług finansowych jest warunkiem dostępu do środków aktywności w różnych sferach życia. W raporcie uznano, że najlepszym sposobem inkluzji jest odpowiednia oferta banków i firm finansowych, ale przyznano, że drugim z kolei rozwiązaniem mogą być alternatywni dostawcy tych usług, o ile oczywiście działają zgodnie z regułami i nie wyzyskują słabszej pozycji osób mających potrzeby finansowe.

Na podstawie głównych usług i produktów finansowych wyróżniono cztery rodzaje wykluczenia w tym obszarze:

- bankowe (np. konto, karty płatnicze, transakcje bezgotówkowe),
- oszczędnościowe (rachunki oszczędnościowe, oszczędności),
- kredytowe (głównie kredyt konsumpcyjny)
- ubezpieczeniowe.

W komentarzu do niektórych z nich pojawiła się koncepcja różnych poziomów wykluczenia:

1. brak konta w banku;
2. jest konto w banku (brak ubankowienia), ale nie jest wykorzystywane lub jest tylko w minimalnym stopniu (niedostateczne ubankowienie);
3. jest konto i w pełni wykorzystywana jest większość jego funkcji (pełne ubankowienie).

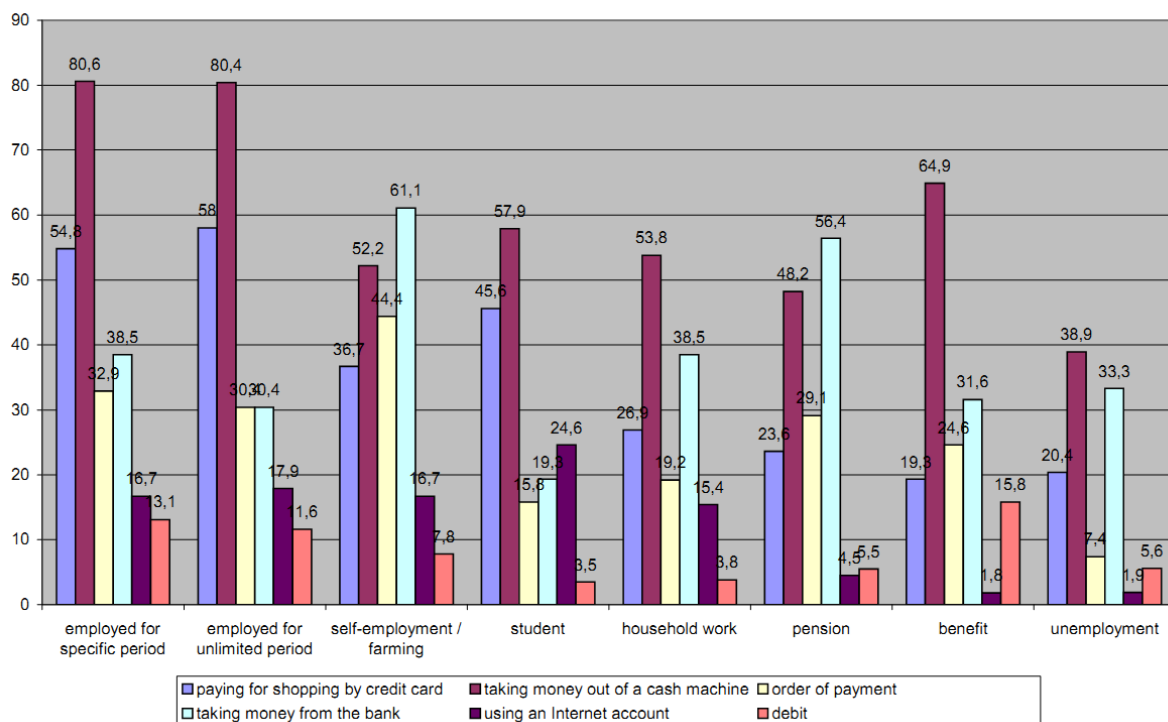
Polska jako jedyna z krajów UE przeprowadziła dla potrzeb raportu KE badania na reprezentatywnej próbie i we wszystkich wskazanych obszarach.¹⁹

Wykres 11 Korzystanie z usług bankowych przez różne grup społeczno-zawodowe w Polsce

¹⁷ *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, EC, 2008.

¹⁸ Tamże, s. 9.

¹⁹ P. Błędowski, M. Iwanicz-Drozdowska, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion in Poland. National survey*, SGH, 2007.



Źródło: P. Błędowski, M. Iwanicz-Drozdowska, Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion in Poland. National survey, 2007, s. 18

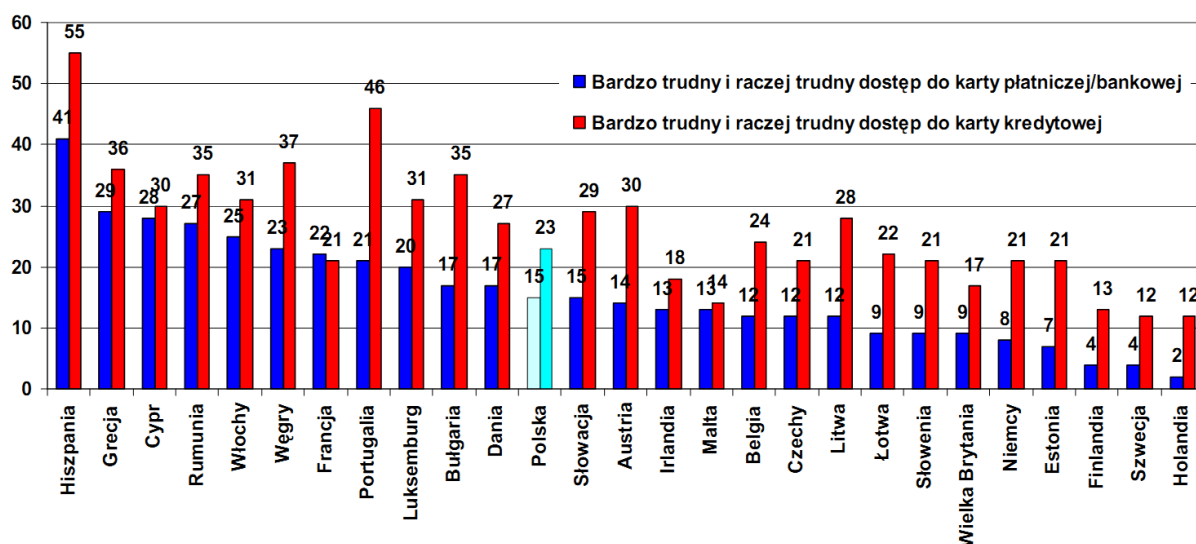
Najmniej dostępne, a ściślej najmniej powszechnie używane okazały się oszczędności w banku (posiadało 35% respondentów) i inne instrumenty o takim charakterze (10%).

Do głównych czynników wyjaśniających wykluczenie finansowe zaliczono podobne czynniki, które wyjaśniają również wykluczenie społeczne:

- Niski poziom wykształcenia,
- Wiek emerytalny,
- Niski poziom dochodu,
- Brak stabilnego zatrudnienia lub bezrobocie,
- Miejsce zamieszkania w małej miejscowości, w szczególności na wsi.

W badaniach nad wykluczeniem finansowym aktywny jest też Narodowy Bank Polski, czego dowodem były referaty przedstawione na konferencji „Jak zmniejszyć wykluczenie finansowe w Polsce?” (2010).

Wykres 12 Dostęp do karty płatniczej/ bankowej i karty kredytowej w krajach Unii Europejskiej



Pytanie: Proszę powiedzieć, czy jest dla Ciebie trudnym lub nie uzyskanie dostępu do: karty płatniczej/ bankowej i - karty kredytowej? (Odpowiedzi bardzo trudno i dość trudno)

Źródło: T. Koźliński, Wykluczenie płatnicze w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, NBP, 2010.

W przywołanych opracowaniach nieco mniej uwagi poświęcano na to, w jaki sposób można przeciwdziałać wykluczeniu finansowemu. W raporcie Błędowskiego i Iwanicz-Drozdowskiej podkreślono, że dostępność do usług bankowych na obszarach wiejskich jest ułatwiana przez dobrze rozwiniętą sieć banków spółdzielczych.

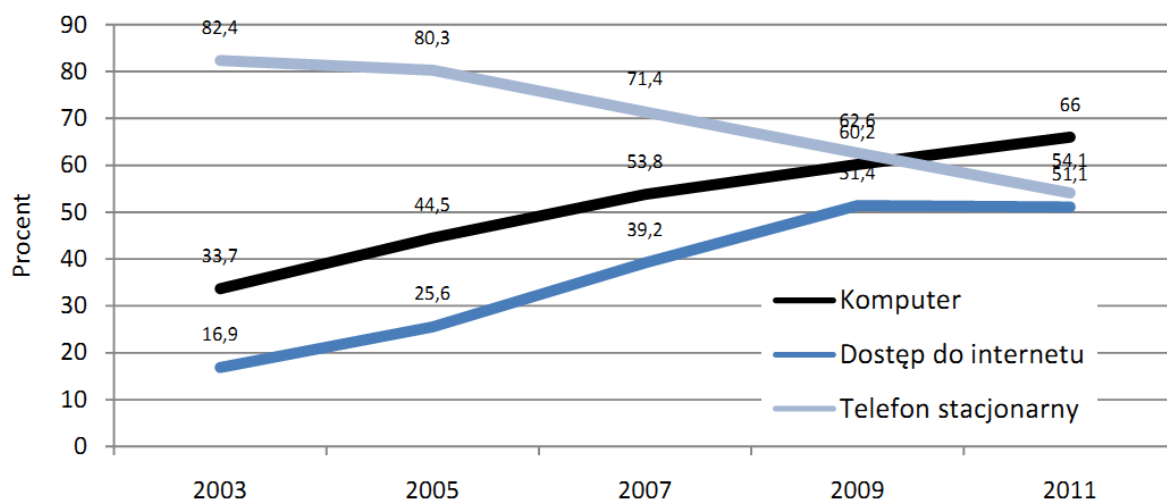
Wykluczenie cyfrowe

Dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz urządzeń do ich obsługi jest faktem. W ciągu pierwszego dziesięciolecia XXI wieku w Polsce doszło do znacznego upowszechnienia dostępu i korzystania z ICT. W związku z tym jak duże możliwości daje pełne wykorzystanie ICT wielu sferach życia, brak dostępu czy niekorzystanie z posiadanego dostępu wyklucza z licznych potencjalnych korzyści, oszczędności i ułatwień.

Po upowszechnieniu dostępu do internetu również przez telefony komórkowe oraz ich coraz większe technologiczne zaawansowanie, problem dostępu wydaje się mniej ważny, niż odpowiedni poziom i jakość wykorzystania możliwości jakie dają. Oczywiście jest również, że część z tych możliwości wymaga dostępu do usług finansowych i posiadania odpowiednich zasobów - aby robić zakupy w internecie, bez dokonywania przelewów na pocztę, trzeba mieć przynajmniej konto z obsługą internetową i kartę debetową lub kredytową (zakupy za granicą). Z kolei korzystanie z zasobów anglojęzycznego internetu, które, ze względu na uniwersalne znaczenia tego języka, są nieporównywalnie większe i lepszej jakości w porównaniu z zasobami polskimi, trzeba znać przynajmniej biernie ten język.

Problematyka dostępu do ICT w najpełniejszy sposób przedstawiona została w raportach z Diagnozy Społecznej 2009 i 2011.

Wykres 13 Wyposażenie gospodarstw domowych w komputer, dostęp do internetu i telefon stacjonarny w latach 2003-2011.



Źródło: Diagnoza Społeczna 2011, s. 299

Wyraźny wzrost odsetka gospodarstw domowych posiadających komputer i dostęp do internetu niekoniecznie oznacza, że w takim samym stopniu rośnie korzystania z ICT.

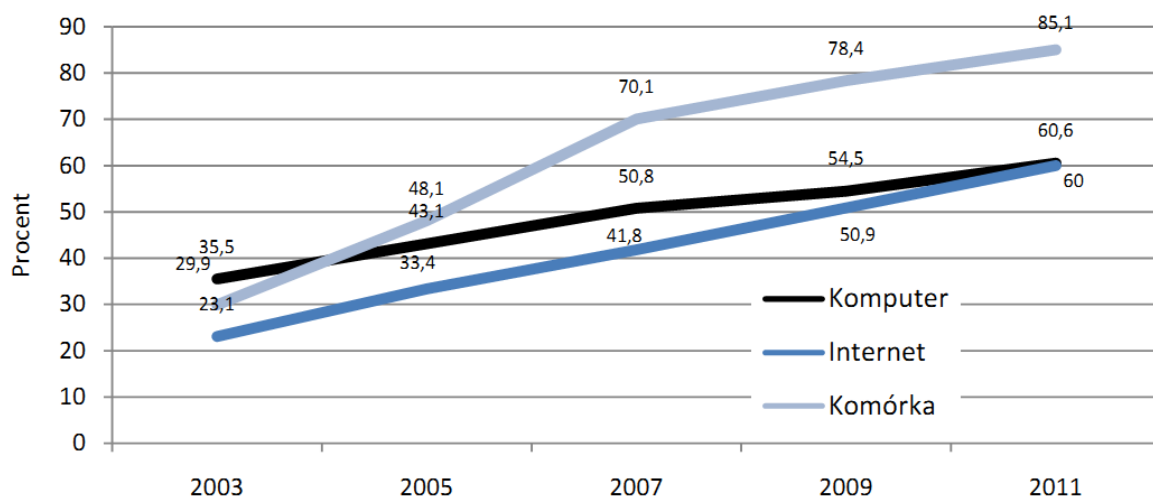
Aż 23 proc. osób, które posiadają komputer w domu, zupełnie z komputerów nie korzysta. Co więcej, osób takich jest coraz więcej – w 2007 roku nie korzystało 16 proc. osób mających komputer w domu, a dwa lata później 17 proc. Z domowych komputerów nie korzystają przede wszystkim osoby starsze, słabiej wykształcone, a także emeryci i renciści. Mniej domowników korzysta z komputerów w małych miastach i na wsi. Analogicznie, jak w przypadku komputerów, również z internetu nie korzysta znacząca grupa osób posiadających komputer i dostęp do sieci we własnym domu. Obecnie jest to 14,1 proc. Polaków w wieku 16+ i 19 proc. tych, którzy posiadają dostęp.²⁰

Ten wątek jest interesujący o tyle, że przypomina zagadnienie nierówności wewnątrz gospodarstw domowych – z wyposażenia ICT korzystają tylko niektórzy z jego członków. A gdy nawet korzystają wszyscy, jego czas i sposób oraz wielowymiarowa jakość mogą się znacznie różnić. Obecność dzieci w gospodarstwie domowym znacznie zwiększa prawdopodobieństwo wyposażenia gospodarstwa w komputer z dostępem do sieci.

Podkreślić należy, że w ostatnich latach różnice raczej się pogłębiały niż malały. Zdecydowanie najslabiej poprawia się sytuacja gospodarstw jednoosobowych. W ostatnich czterech latach dostępność internetu zwiększyła się w tej grupie zaledwie o 10 p.p., podczas gdy na przykład wśród małżeństw z trójką dzieci aż o 37 p.p. Obecność dzieci w wieku szkolnym, niezmiennie ma olbrzymie znaczenie dla posiadania nowych technologii w gospodarstwie domowym.

Wykres 14 Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych w latach 2003-2011

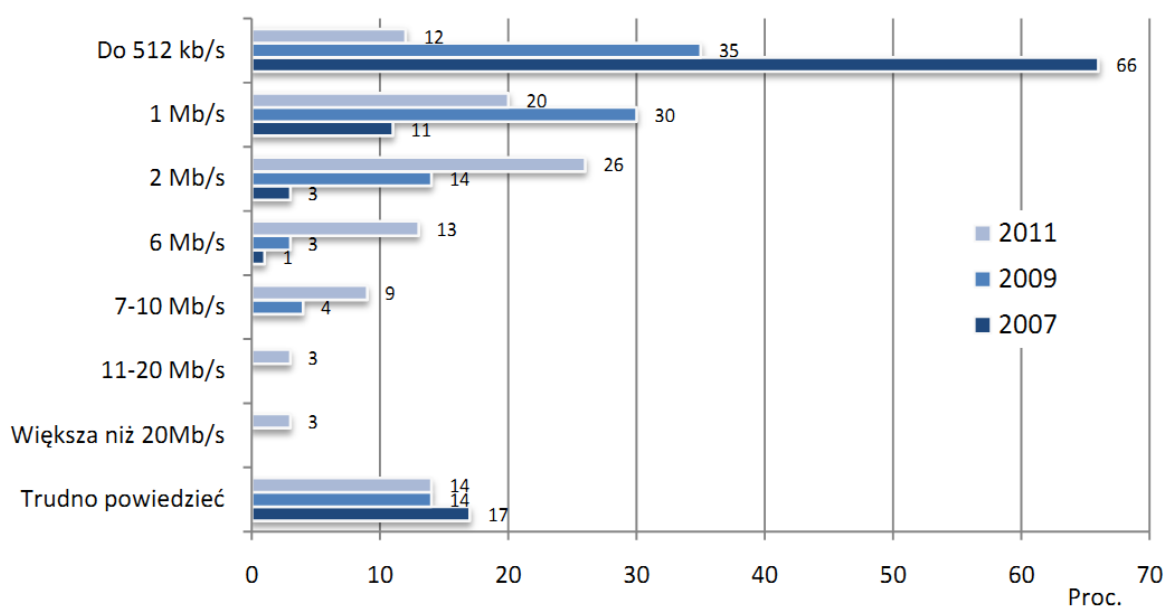
²⁰ Diagnoza Społeczna 2011, s. 300



Źródło: Diagnoza Społeczna 2011, s. 305

Możliwość wykorzystania ICT zależy od przepustowości łącza, ogólnie rzecz biorąc sytuacja pod tym względem poprawia się, ale nadal Polska pozostaje w tyle na tle innych krajów. Stąd rządowe programy upowszechnienia szerokopasmowego dostępu do internetu.

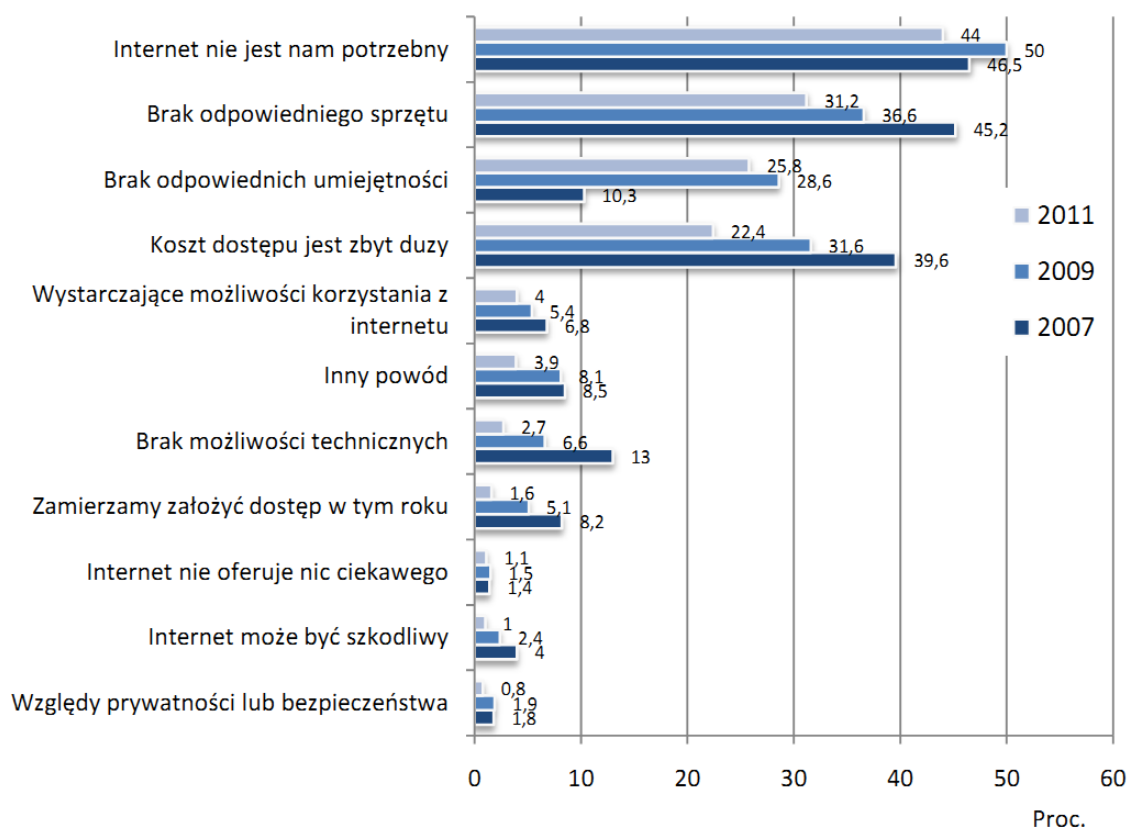
Wykres 15 Przepustowość łączy 2007-2011



Źródło: Diagnoza społeczna 2011

Jakie są powody braku dostępu do internetu? Podobnie jak w przypadku wykluczenia finansowego jednym z problemów jest brak wiedzy i zainteresowania tym, co może dać dostęp.

Wykres 16 Powody braku dostępu do internetu w gospodarstwach domowych w latach 2007-2011



Źródło: Diagnoza Społeczna 2011

Korzystanie z internetu zróżnicowane jest ze względu na różne przekroje społeczne, np. wiek, płeć, status społeczno-zawodowy, wykształcenie czy dochody.

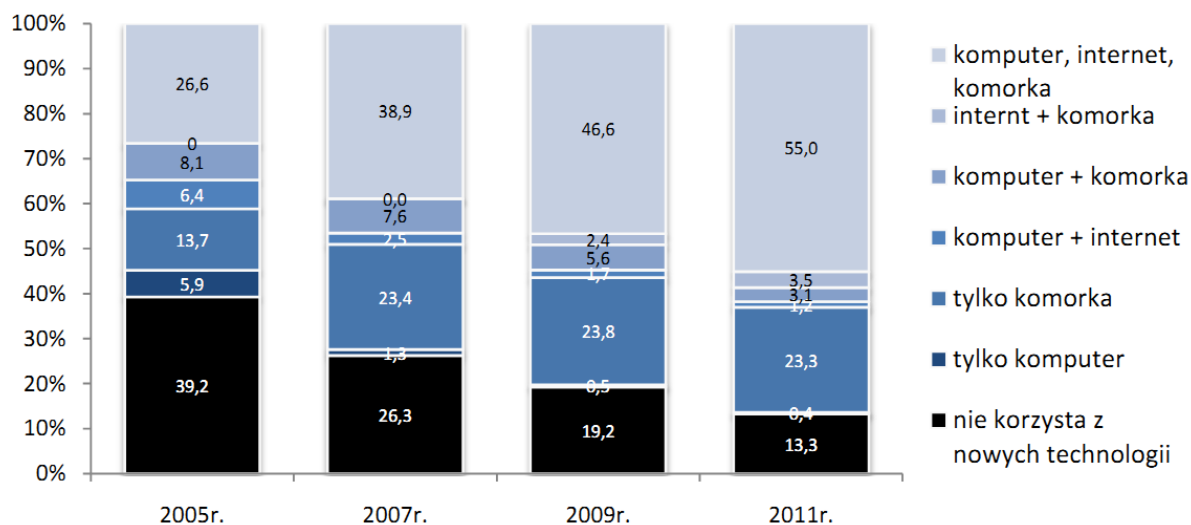
Tabela 16 **Korzystanie z nowych technologii w różnych grupach**

Grupa		komputer	internet	komórka	Niekorzystający	Korzystający ze wszystkich
Ogółem		60,6	60,0	85,1	13,3	55,0
Płeć	Mężczyźni	62,3	62,0	87,1	11,1	56,6
	Kobiety	59,1	58,1	83,2	15,2	53,5
Wiek	16-24 lat	93,2	93,1	97,2	0,5	86,6
	25-34 lat	86,4	85,9	97,8	1,4	81,1
	35-44 lat	75,8	75,7	96,4	2,5	70,0
	45-59 lat	50,8	49,9	86,2	11,1	43,9
	60-64 lat	30,3	29,2	76,0	22,2	25,2
	65 i więcej lat	11,4	10,6	48,7	50,1	8,9
Status społeczno-zawodowy	Prac. Sektora publicznego	84,1	83,0	96,5	1,5	78,5
	Prac. Sektora prywatnego	75,3	74,8	96,6	2,1	69,0
	Prywatni przedsiębiorcy	83,1	85,2	97,3	1,5	79,1
	Rolnicy	37,6	33,0	79,8	17,6	28,9
	Renciści	23,0	21,6	66,5	32,0	19,0
	Emeryci	20,5	19,7	60,1	38,4	16,6
	Uczniowie i studenci	96,4	96,9	97,7	0,2	90,9
	Bezrobotni	62,3	63,2	90,5	8,6	57,3
Wykształcenie z wyodrębnieniem osób uczących się	Inni bierni zawodowo	55,9	55,3	83,4	13,4	48,5
	Podstawowe i niższe	11,0	10,2	51,3	47,2	7,8
	Zasadnicze/ gimnazjum	42,4	41,7	84,3	14,1	35,7
	Średnie	67,3	66,5	90,6	7,7	60,8
	Wyższe i policealne	88,8	88,6	95,8	2,4	84,6
Wielkość miejscowości zamieszkania	Uczący się	96,4	96,9	97,7	0,2	90,9
	Miasta powyżej 500 tys.	77,2	76,7	93,6	5,6	73,2
	Miasta 200-500 tys.	71,7	72,2	89,2	8,6	66,0
	Miasta 100-200 tys.	66,5	66,1	86,3	11,1	60,6
	Miasta 20-100 tys.	63,9	64,2	88,6	10,0	58,8
	Miasta poniżej 20 tys.	60,0	59,5	86,4	12,3	54,8
Dochody na osobę w gospodarstwie domowym	Wieś	49,6	48,0	78,6	19,4	43,2
	Pierwszy kwartył	43,0	41,6	76,2	21,6	36,4
	Drugi kwartył	55,7	54,7	83,1	15,4	50,0
	Trzeci kwartył	60,9	60,1	85,8	12,5	55,2
	Czwarty kwartył	80,7	80,8	94,3	4,6	76,6

Źródło: Diagnoza Społeczna 2011, s. 309.

Szczególnie istotna jest ostatnia kolumna, która pokazuje intensywne korzystanie z ICT, którego wskaźnikiem jest używanie komputera, komórki i internetu. Dynamiczny przyrost tego wskaźnika w ostatnich kilku latach pokazuje kolejny wykres

Wykres 17 Procent korzystających z różnych technologii w latach 2005-2011



Źródło: Diagnoza Społeczna 2011, s. 311.

Jakie grupy należą do niekorzystających z ICT najczęściej: „Osoby, które nie korzystają z ICT, to praktycznie wyłącznie emeryci i renciści, a także kilkanaście procent rolników i osób biernych zawodowo. W pozostałych grupach praktycznie nie ma osób, które nie korzystałyby z komórek lub komputerów”.

Wnioski dotyczące wykluczenia cyfrowego wynikające z Diagnozy Społecznej 2011

*Zagrożone wykluczeniem cyfrowym są w Polsce przede wszystkim osoby starsze i słabiej wykształceni. Niewątpliwie większe trudności spotykają również osoby mieszkające w mniejszych miejscowościach i o niższych dochodach w gospodarstwie domowym. Co więcej, różnice te nie dotyczą wyłącznie samego faktu korzystania, ale również umiejętności, wszechstronności korzystania, szczególnie jeśli chodzi o bardziej instrumentalne sposoby użycia komputerów i internetu. Dodatkowo znaczenie najważniejszych z tych różnic nieustannie jest bardzo duże i nic nie zapowiada, aby miało się szybko zmienić.*²¹

W dokumentach strategicznych rządu wiele miejsca wykluczeniu cyfrowemu poświęcono w raporcie Polska 2030 (Wyzwanie 4, Odpowiedni potencjał infrastruktury).

Wykluczenie energetyczne

Problematyka wykluczenia energetycznego (ubóstwa energetycznego), wydaje się mniej rozpoznana w porównaniu z wykluczeniem finansowym czy cyfrowym.

Głównym impulsem do podjęcia tego zagadnienia była potrzeba ochrony „odbiorców wrażliwych społecznie” w związku z zalecanymi przez UE reformami wprowadzającymi rynkowe rozwiązania do sektora energetycznego. Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE stwierdza: „Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki w celu ochrony odbiorców wrażliwych w kontekście rynku wewnętrznego energii elektrycznej.”

W Polsce szacowano, że wzrost cen energii i gazu spowoduje wzrost ubóstwa dochodowego.

Tabela 17 Warianty wydatków gospodarstw na energię elektryczną (na osobę, miesięcznie, w 2006 r.) i symulacja wpływu tych podwyżek na ubożenie gospodarstw domowych

Wyszczególnienie	Wydatki na energię w koszyku ME	Procent gospodarstw poniżej linii	Liczba gospodarstw domowych
Wariant 1 bazowy (0%)	16,24	8,57	785 tys.
Wariant 2 (10%)	17,86	11,02	1 010 tys.
Wariant 3 (15%)	18,67	12,47	1 143 tys.
Wariant 4 (20%)	19,49	13,73	1 259 tys.
Wariant 5 (30%)	21,11	17,40	1 595 tys.

Źródło: P. Kurowski, Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii (wyniki na podstawie badań GUS z 2006 r.), Biuletyn URE nr 5/2008, s. 58

Pomijając liczne problemy metodologiczne tych symulacji wskazano również bardziej zagrożone grupy

Są to przede wszystkim gospodarstwa, których głowa pozostaje bez źródeł dochodów (bez pracy), ale także rodziny z liczniejszym potomstwem, rodzice samotni z dziećmi na utrzymaniu oraz renciści (emeryci w dalszej kolejności) i rolnicy.

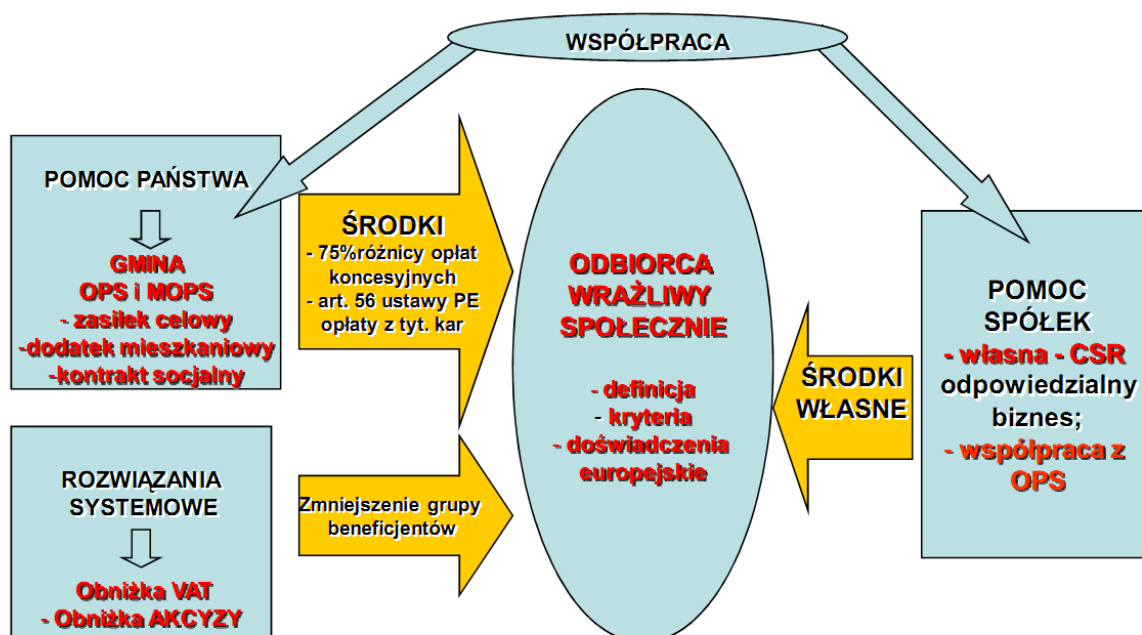
²¹ Diagnoza Społeczna 2011, s. 327.

Problem zapewnienia odbiorcom wrażliwym społecznie ochrony nie był w Polsce podejmowany przez wiele lat od uchwalenia dyrektywy z 2003 r. W 2008 r. stwierdzono, że:

O ile w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne oraz w innych dokumentach znalazły się zapisy chroniące odbiorcę końcowego... nie wprowadzono rozwiązań służących pomocą odbiorcom wrażliwym społecznie w uniknięciu wstrzymania dostaw energii elektrycznej oraz gazu²²

W dokumencie, z którego pochodzi ten cytat przedstawiono również model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, a także liczne propozycje zmian ustawowych.

Rysunek 6 **Model pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie**



Źródło: *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu*, URE, 2008, s. 39.

Prace nad zaproponowanymi zamianami prawnymi (niekoniecznie w wyznaczonym przez model kierunku) toczą się do dzisiaj, na początku 2012 r. Ministerstwo Gospodarki zaproponowało nową ustawę prawo energetyczne z rozwiązaniami, chroniącymi przed nadmiernymi wydatkami oraz odłączeniem dostaw energii, dla osób korzystających z zasiłków z pomocy społecznej²³.

Dyskryminacja²⁴

Jeżeli chodzi o ogólną problematykę dyskryminacyjną świadomość Polaków dotycząca praw, jakie im przysługują w razie dyskryminacji jest na bardzo niskim poziomie. O ile 63%

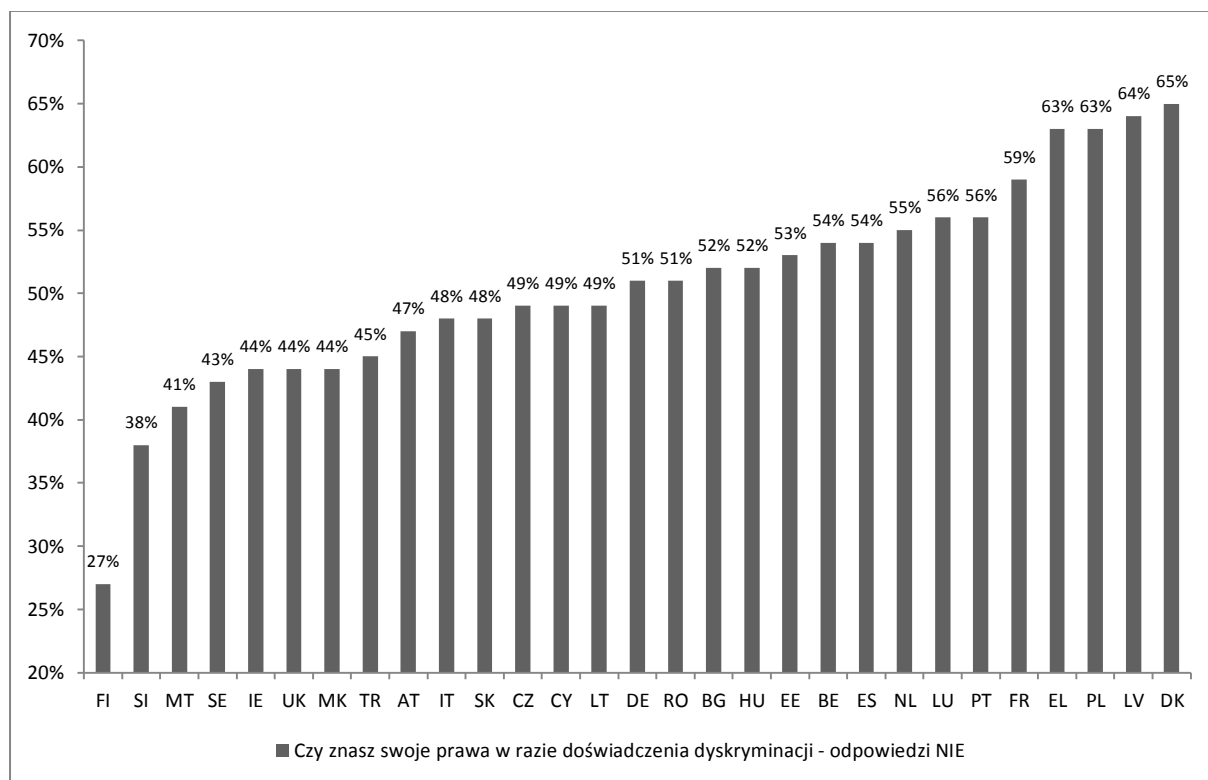
²² *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu*, URE, 2008, s. 4-5.

²³ Krytyka tych rozwiązań ze względu na narzucenie obowiązków firmom energetycznym patrz M. Wojtowicz, System ochrony odbiorcy wrażliwego – system niedoskonały, Centrum Informacji o Rynku Energii, 2012.

²⁴ Ten podpunkt to skrócona wersja tekstu R. Szarfenberg, *Ubóstwo, wykluczenie, nierówność, dyskryminacja – problemy wymagające rozwiązań*, 2011.

Finów czy 43% Brytyjczyków stwierdziło, że zna swoje prawa w takiej sytuacji, to odpowiedni odsetek w Polsce wynosił 24%, przy średniej unijnej 33%. Pod względem nieznamości praw Polska znalazła się na trzecim miejscu razem z Grecją²⁵. Na pytanie do kogo respondent zwróciłby się, gdyby doświadczył dyskryminacji 21% Polaków wybrało odpowiedź „nie wiem”. Tylko w Portugalii odsetek takich odpowiedzi był wyższy i wynosił 28%²⁶.

Wykres 18 Świadomość własnych praw w sytuacji dyskryminacji, 2008



Źródło: opracowanie własne, dane Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009

O poglądach, które mają dyskryminacyjny charakter świadczy też poziom akceptacji dla zajmowania przez określone kategorie osób najwyższych wybieralnych stanowisk w państwie. Respondenci z Polski w przypadku akceptacji dla niektórych kategorii mieli najlepsze wyniki w Europie (odmienne wyznanie religijne, wiek powyżej 75 lat), albo wyniki ponad średnią unijną (niepełnosprawność). Pod jednym względem wyniki te były niższe niż średnia – w przypadku osób o odmiennej orientacji seksualnej. Patrząc na wyniki dla Polski akceptacja dla zajmowania eksponowanych stanowisk przez kobiety, osoby niepełnosprawne i odmiennego wyznania religijnego jest wysoka (średnia powyżej 8 punktów), a dla pozostałych kategorii (odmienna orientacja seksualna, narodowość i starość) jest wyraźnie niższa (średnia 5-6 punktów).

Tabela 18 Poziom akceptacji dla danej kategorii osób na najwyższych stanowiskach w państwie, 2008

	Poziom akceptacji na skali 1-10 (średnia)			
	Polska	Minimum	Maksimum	Średnia

²⁵ Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009, s. 35.

²⁶ Tamże s. 40.

		wartość	Kraj	wartość	Kraj	UE27
Kobieta	9,1	7,6	PT	9,6	LT	8,5
Niepełnosprawna	8,5	4,7	MK	8,8	SE	7,4
Odmiennej orientacji seksualnej (gej, lesbijka)	6,1	3,2	BG	8,7	SE	6,5
Odmiennego niż większość wyznania	8,1	3,7	CY	8,1	PL	6,5
Odmiennego niż większość pochodzenia etnicznego	6,2	3,5	CY	8	SE	6,2
Osoba powyżej 75 roku życia	5,9	2,8	D-E	5,9	PL	4,8

Źródło: opracowanie własne, dane Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009

W porównaniu ze średnią unijną zwykle mniejsze odsetki polskich respondentów osobiście doznały dyskryminacji bądź były jej świadkami. Różnica odwrotna miała miejsce w przypadku odpowiedzi „nie” i „nie wiem”.

Tabela 19 Odpowiedź na pytanie o doznawanie lub bycie świadkiem dyskryminacji lub nękania z kilku podstawowych powodów, w proc.

	Narodo wość	Płeć	Orienta cja seksual na	Wiek	Wyznan ie	Niepełn ospraw ność	Inny powód	Nie	Nie wiem
Doznający									
EU27	3	3	1	6	1	2	3	83	1
PL	0	1	1	4	1	1	2	87	4
Będący świadkami									
EU27	12	5	6	8	5	6	3	72	2
PL	4	3	5	8	3	3	2	78	3

Źródło: dane Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009, skrócone tabele QE3 i QE4

Romowie

Biorąc pod uwagę specyficzne grupy, które w Polsce są wyjątkowo ubogie i wykluczone należy zwrócić uwagę na sytuację Romów. Nie tylko jest to grupa o dużo większym zakresie ubóstwa w porównaniu z ludnością polską, ale również podlegająca dyskryminacji zarówno z powodu ubóstwa, jak i etnicznej i kulturowej odmienności. Wśród dziesięciu grup, które spotykały się w państwach Unii Europejskiej z praktykami dyskryminacyjnymi najczęściej na pierwszym miejscu byli Romowie w Czechach (64%), a na kolejnych: Afrykanie na Malcie (63%), Romowie na Węgrzech (62%) i na czwartym Romowie w

Polsce (59%)²⁷. Jeszcze gorzej Polska wypadła pod względem liczby zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym w przeliczeniu na osobę z danej grupy. Pierwsze miejsce zajęły Włochy (9,29 zdarzeń na jednego respondenta z Afryki Północnej), a drugie Polska (6,81 zdarzeń na jednego respondenta będącego Romem).

W sondażu CBOS na temat postaw wobec różnych narodowości Romowie pod względem odsetka osób deklarujących niechęć są na pierwszym miejscu. Od 1994 r. odsetek ten zmniejszył się jednak z 75% do 47%²⁸. W innym badaniu porównywano stosunek Polaków, Czechów, Słowaków i Węgrów do Romów. Ze zdaniem „Skłonność do popełniania przestępstw leży w naturze Romów” zgadzało się zdecydowanie lub raczej 42% respondentów z Polski. Z kolei zdanie „Romom powinien być udzielany szerszy zakres pomocy niż innym” akceptowało zdecydowanie lub raczej tylko 11% Polaków²⁹. Mimo, że stosunek pozostałych nacji do Romów był zdecydowanie gorszy, trudno to uznać za pocieszenie. Pod koniec stycznia 2011 r. pojawiła się w mediach informacja o zakazie wpuszczania Romów do restauracji i klubów w Poznaniu³⁰. We wspomnianym badaniu porównawczym ze zdaniem „Byłoby dobrze, gdyby istniały miejsca rozrywki i wypoczynku, do których Romowie nie mają wstępu” zgadzało się zdecydowanie lub raczej 16% Polaków, a kolejne 31% raczej się nie zgadzało³¹. Tak oczywista dyskryminacja nie została zdecydowanie odrzucona przez większość Polaków, co zapewne ułatwiło restauratorom i właścicielom klubów w Poznaniu jej praktykowanie.

Kobiety

Płeć jest jednym z tradycyjnych powodów nierównego traktowania, a jego przejawem na rynku pracy są niższe płace kobiet na takich samych stanowiskach. Biorąc to wszystko pod uwagę problemy ubóstwa i dyskryminacji również w przypadku tej grupy mogą być ze sobą dość blisko związane.

W prawie wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych i zawodowych mężczyźni mają wyższe miesięczne dochody netto. Trudno to wyjaśnić inaczej niż wpływem płci na decyzje kształtujące poziom wynagrodzeń i świadczeń.

Wykres 19 Miesięczne dochody netto kobiet i mężczyzn należących do różnych grup społeczno-ekonomicznych

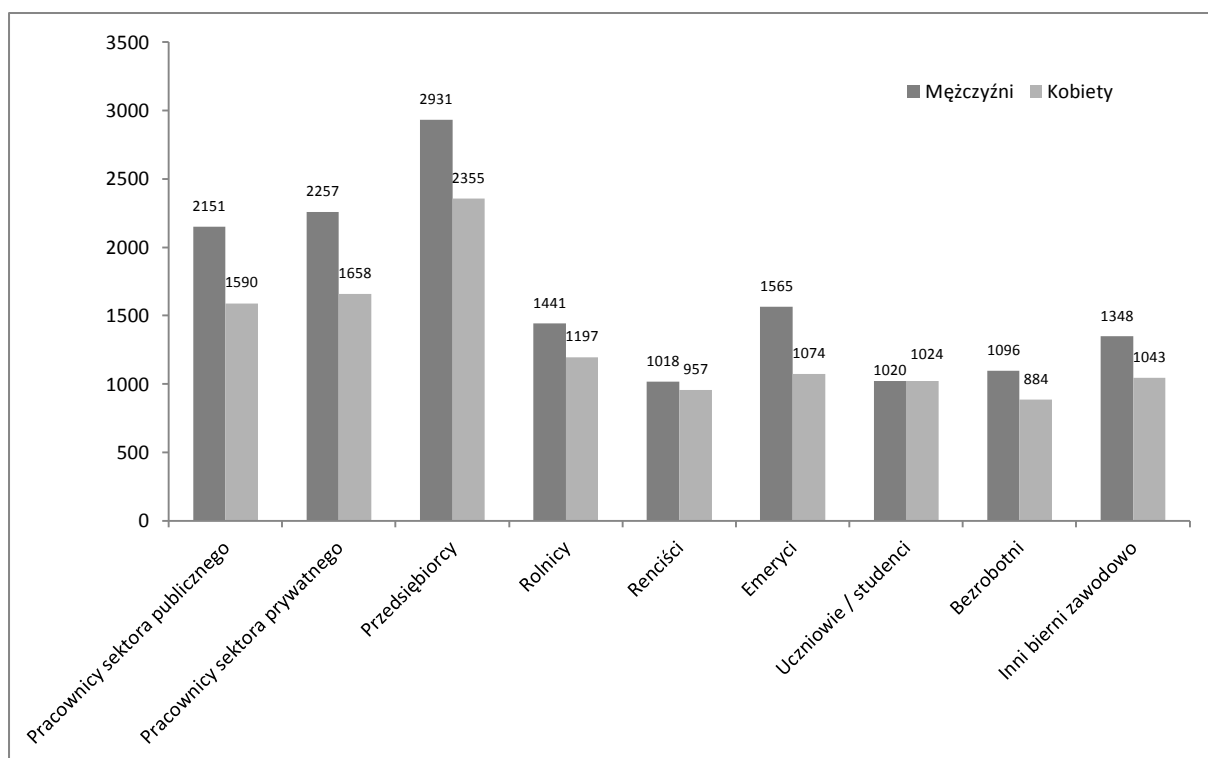
²⁷ Badania prowadzono w 2008 r. EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey Main Results Report, European Union Agency for Fundamental Rights, 2009, s. 9.

²⁸ Stosunek Polaków do innych narodów, Komunikat CBOS BS/12/2010, Warszawa, styczeń 2010 s. 4.

²⁹ Postawy wobec Romów w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji, Komunikat CBOS BS/104/2008, Warszawa, czerwiec 2008, s. 3, 4.

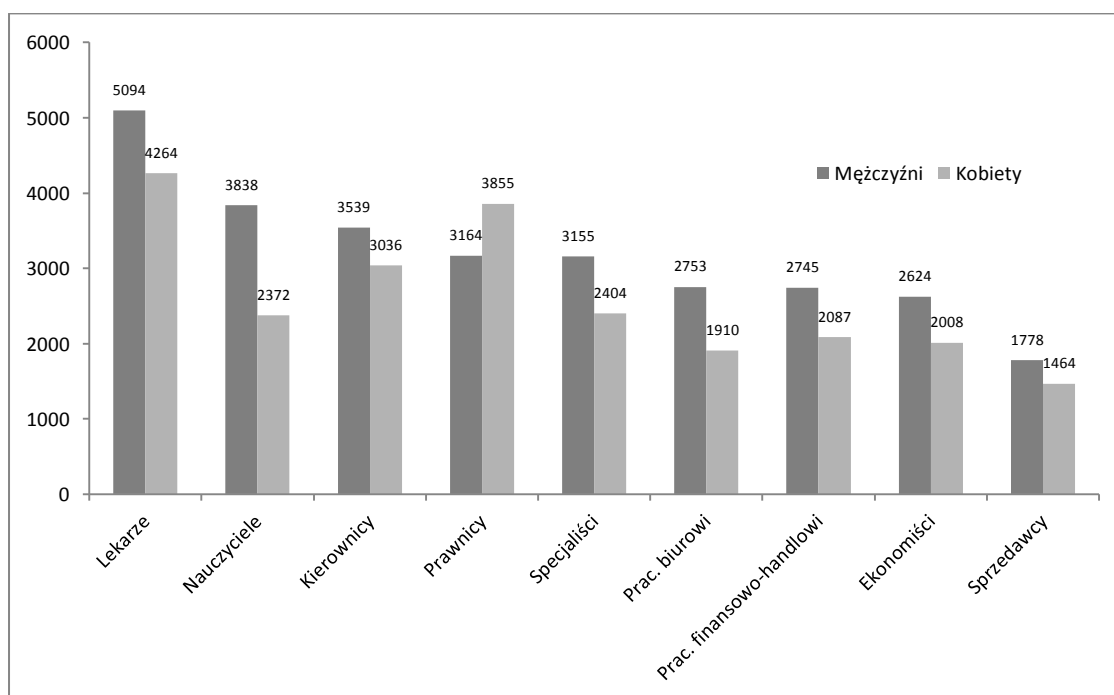
³⁰ S. Sałwacka, J. Żarnoch-Chudzińska, Menu tylko dla Polaków, Portal Wyborcza.pl 27.11.2011, <http://wyborcza.pl/1,75478,9009505,Menu_tylko_dla_Polakow.html>.

³¹ Postawy wobec Romów w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji..., s. 3.



Źródło: Diagnoza Społeczna 2009, s. 329

Wykres 20 Miesięczne dochody netto kobiet i mężczyzn pracujących w różnych zawodach



Źródło: Diagnoza Społeczna 2009, s. 330

Mimo dowodów na istnienie dyskryminacji świadomość kobiet w tym względzie jest raczej niewielka. Taki sam niski odsetek (1,8%) kobiet i mężczyzn czuło się dyskryminowanych, co stwierdzono w tym samym badaniu³². W sondażu europejskim 2% respondentów w

³² DS. s. 330

Polsce przyznało, że doświadczyło dyskryminacji ze względu na płeć w dostępie do edukacji, a 6%, że było świadkami takich zdarzeń. W obszarze zatrudnienia te odsetki wynosiły 2% i 8%, w życiu politycznym – 1% i 5%, w dostępie do opieki zdrowotnej 2% i 4%, a w społeczeństwie w ogóle 3% i 9%³³.

W innych badaniach (województwo mazowieckie, dalej dane dotyczące mieszkanek miast) na ogólne pytanie dotyczące dyskryminacji kobiet (Czy, Pani zdaniem, kobiety w Polsce są dyskryminowane, tzn. czy, ogólnie rzecz biorąc, mają gorsze szanse, możliwości w życiu niż mężczyźni, czy też nie?) zadane kobietom, „zdecydowanie tak” wybrało 27% i „raczej tak” – 30%, „raczej nie” - 26% i „zdecydowanie nie” - 9%³⁴. Osobiście z praktykami dyskryminacyjnymi spotkało się raz, kilka lub wiele razy 29% respondentek. Najczęściej wymieniane przez nie formy dyskryminacji: niższe zarobki, mniejsze możliwości awansu oraz dyskryminacja wiążąca się z ciążą i opieką nad dzieckiem. Powyżej 10% wskazało jeszcze mobbing i molestowanie w pracy i preferencje dla mężczyzn bez podania powodu³⁵. Na pytanie o osobiste doświadczenie jednej z następujących sytuacji: żądanie od przyszłej pracownicy zaświadczenia o braku ciąży lub podpisania deklaracji o czasowej rezygnacji z macierzyństwa (8%); odmowa przyjęcia do pracy ze względu na płeć (8%); oferty pracy dostępne tylko dla mężczyzn (24%), pozytywnie odpowiedziało 16% respondentek³⁶. Kolejne sytuacje o charakterze dyskryminacji wzięte pod uwagę były związane ze zwalnianiem kobiet po powrocie z pracy z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego. Bezpośrednio doświadczyło takich form odpowiednio 2% i 3% respondentek oraz spotkało się z nimi w rodzinie i wśród znajomych (26% i 30%). Wniosek był zaś taki „Skala dyskryminacji związanej z ciążą i macierzyństwem jest – biorąc pod uwagę zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie doświadczenia respondentek – wysoka”³⁷. Molestowania w miejscu pracy doświadczyło i/lub wiedziało o takich przypadkach w bliskim kręgu 10% respondentek³⁸. Poczucie dyskryminacji i jej doznawanie w przypadku kobiet na wsi było mniejsze niż w miastach.

W raporcie o rozwoju społecznym świata z 2010 (Human Development Report) przedstawiono szacunki złożonego indeksu nierówności pod względem płci. Składało się nań pięć wskaźników częściowych w trzech obszarach: zdrowia reprodukcyjnego (umieralność okołoporodowa matek, dieta nastolatków), udziału w rynku pracy (wskaźnik aktywności zawodowej), upodmiotowienia (udział w parlamencie, wykształcenie średnie lub wyższe). Polskę dzieliło od Holandii – najmniej nierównego genderowo kraju świata – 151 punktów, było to nieco ponad średnią. Ponadto o wiele mniej niż dystans krajów arabskich takich jak Bahrain czy Katar, za nami była też Wielka Brytania i USA, a daleko przed nami wszystkie kraje skandynawskie.

Wykres 21 Odległość dzieląca od najmniej genderowo nierównego kraju (według Gender Inequality Index)

³³ Gender equality in the EU in 2009, Special Eurobarometer 326 / Wave 72.2, 2010, s. 227-231.

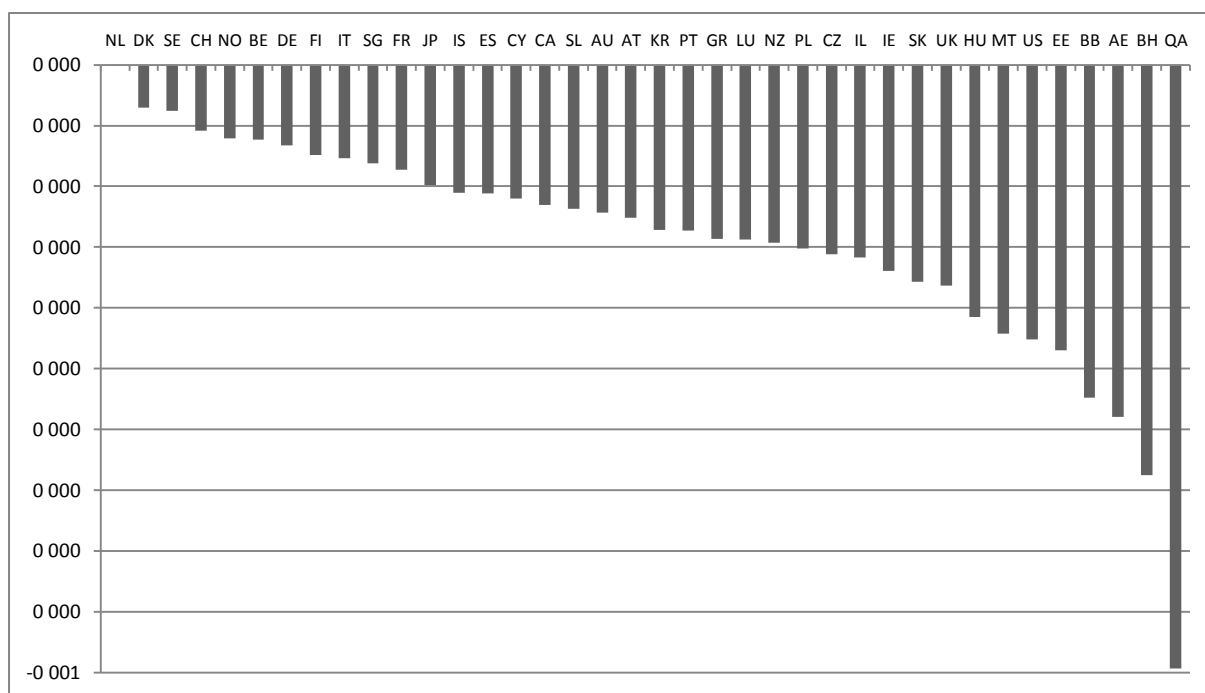
³⁴ Kobiety na rynku pracy województwa mazowieckiego, Projekt Równościowa polityka zatrudnienia szansą kobiet na rynku pracy województwa mazowieckiego, CBOS Warszawa 2010, s. 47.

³⁵ Tamże, s. 50.

³⁶ Tamże, s. 65.

³⁷ Tamże, s. 73.

³⁸ Tamże, s. 87.



Źródło: obliczenia i opracowanie własne, dane Human Development Report 2010

Stałym powodem do niepokoju jest restrykcyjne prawo antyaborcyjne w Polsce. W tej sprawie troskę wyraził Komitet Praw Człowieka ONZ. Według Komitetu Polska powinna: 1) „pilnie poddać ocenie wpływ restrykcyjnego prawa antyaborcyjnego na sytuację kobiet”; 2) „przeprowadzić badania oraz dostarczyć statystyki dotyczące przeprowadzania nielegalnych aborcji”; 3) „wprowadzić przepisy prawne zakazujące niewłaściwego stosowania i korzystania przez przedstawicieli zawodów medycznych z „klauszuli sumienia””; 4) „drastycznie skrócić termin wydania decyzji przez komisję lekarską w sprawach związanych z przerywaniem ciąży”; 5) „wzmocnić działania służące zapobieganiu niechcianym ciążom poprzez, między innymi, zapewnienie szerokiego dostępu do obszernego wachlarza środków antykoncepcyjnych za przystępną cenę oraz poprzez umieszczenie tych środków na liście leków refundowanych”³⁹.

Osoby homoseksualne

Odmienna niż dominująca orientacja seksualna spotyka się w polskim społeczeństwie częściej z postawami niechętnymi: 64% respondentów odmawia prawa publicznych manifestacji organizacjom gejów i lesbijek, tyle samo odmawia parom homoseksualnym publicznego pokazywania ich sposobu życia. 44% respondentów w odniesieniu do gejów i 36% w przypadku lesbijek widzi jakieś zawody, dla których nie powinni oni lub one ich wykonywać (głównie dotyczyło to zawodów związanych z pracą z dziećmi oraz opieką medyczną). Brak akceptacji dla nawet niemałżeńskiej formy legalizacji związków homoseksualnych wyraża 47% respondentów, a dla adopcji dzieci – 89%. Tylko w jednym przypadku odsetek odpowiedzi przyzwalających był nieco wyższy od przeciwnych (42% do 37%), a dotyczyło to prawa do uprawiania seksu w związku intymnym! Wydaje się to szokujące, ale 37% respondentów odmawia takiego prawa parom homoseksualnym⁴⁰.

O problemach i praktykach dyskryminacyjnych w tym obszarze można wnioskować na podstawie spraw zgłaszanych do prawników Kampanii Przeciwko Homofobii w ramach projektu „Monitoring Dyskryminacji gejów lub lesbijek”. Sprawy z zakresu prawa rodzinnego

³⁹ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące Polski przyjęte na 2766. posiedzeniu w dniu 26 października 2010 r. < <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/uwagi-koncowe-komitetu-praw-czlowieka.pdf>>.

⁴⁰ Postawy wobec gejów i lesbijek, BS/95/2010, CBOS, Warszawa, lipiec 2010.

dotyczyły postępowań rozwodowych, próby ograniczenia, utrudniania wykonywania lub pozbawienia władzy rodzicielskiej z powodu homoseksualności rodzica, możliwości adopcji dziecka przez osobę homoseksualną, możliwości wychowywania dziecka przez biologicznego rodzica wraz z partnerem/partnerką tej samej płci. Druga grupa spraw związana była z naruszeniem dóbr osobistych, znieważeniem lub naruszeniem nietykalności cielesnej, a także pobicie na tle orientacji seksualnej i tożsamości płciowej ofiary (w tym przypadku zauważono wzrost liczby takich zdarzeń). Z kolei w obszarze zatrudnienia podjęto między innymi interwencję w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z kobietą, która ujawniła przełożonym swoją orientację seksualną. Zgłaszano też problem odmów pobrania krwi ze strony stacji krwiodawstwa, a także odmów Urzędów Stanu Cywilnego wydania zaświadczenia o stanie cywilnym obywatelom i obywatelkom polskim zamierzającym zawrzeć związek partnerski lub małżeński z osobą tej samej płci za granicą⁴¹. Tą ostatnią sprawą zainteresowała się Komisja Europejska⁴².

O pogarszaniu się sytuacji osób homoseksualnych w Polsce może świadczyć troska Komitetu Praw Człowieka ONZ. Jej powodem był „znaczący wzrost liczby przejawów mowy nienawiści i nietolerancji wobec lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych oraz, poczynając od roku 2005, liczby spraw związanych z orientacją seksualną przedstawionych Rzecznikowi Praw Obywatelskich”⁴³. Komitet wyraził dezaprobatę dla faktu, że w Kodeksie karnym brak przepisów uznających za przestępstwa mowę nienawiści i przestępstwa z nienawiści ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową.

Osoby z niepełnosprawnością

Jeżeli dane dotyczące większego zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem, niższej stopy zatrudniania i wyższej bezrobocia uznamy za dobre wskaźniki bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji w wymiarze ekonomicznym, to osoby niepełnosprawne są w Polsce jedną z największych grup, których dotyka ten problem. Jeżeli dodamy do tego instytucjonalizację dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie w domach pomocy społecznej oraz problemy, jakie miały osoby niewidome ze swobodnym korzystaniem ze swoich praw wyborczych to uzyskany obraz nie napawa optymizmem.

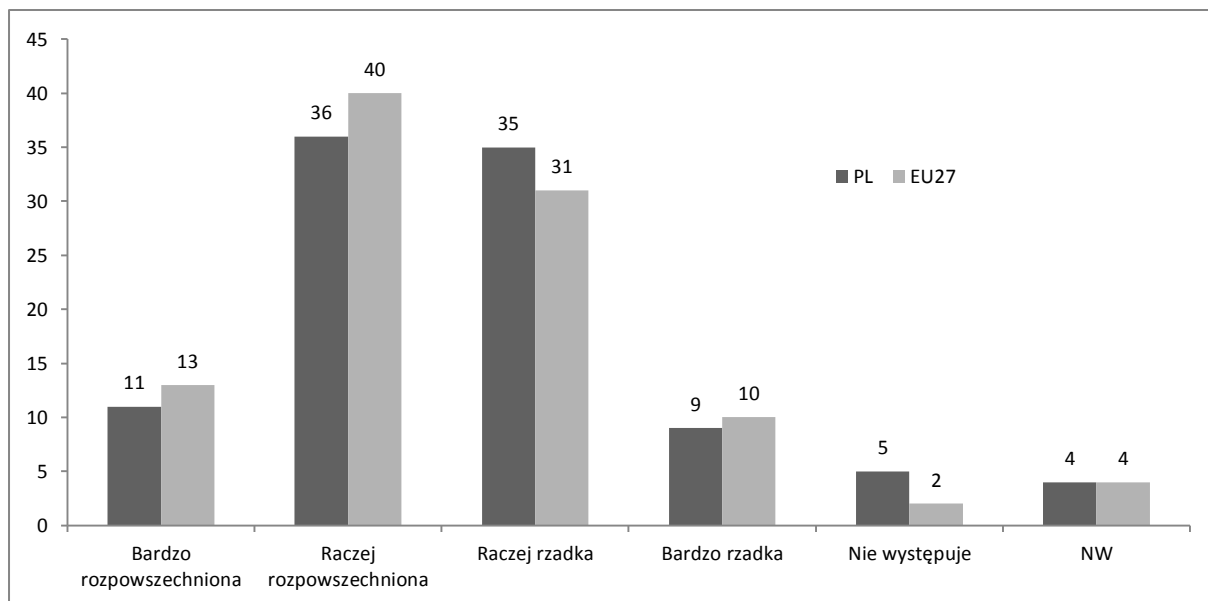
Na pytanie o rozpowszechnienie w Polsce dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność 47% respondentów z Polski odpowiedziało, że jest ona bardzo lub raczej rozpowszechniona. Również duży, ale mniejszy odsetek miał zdanie przeciwne (44%).

Wykres 22 Opinie o rozpowszechnieniu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w Polsce i średnia opinii w UE27

⁴¹ M. Zima, *Tęczowe rodziny w Polsce. Prawo a rodziny lesbijskie i gejowskie*, Kampania Przeciwko Homofobii, Warszawa 2010, s. 100-101.

⁴² M. Kot, KE zbada skargę na dyskryminację polskich gejów, Portal Gazeta.pl, 01.02.2011, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,81048,9039033,KE_zbada_skarge_na_dyskryminacje_polskich_gejow.html>.

⁴³ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące Polski przyjęte na 2766. posiedzeniu w dniu 26 października 2010 r. <<http://www.interwencjaprawna.pl/docs/uwagi-koncowe-komitetu-praw-czlowieka.pdf>>.



Źródło: opracowanie własne, dane Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009

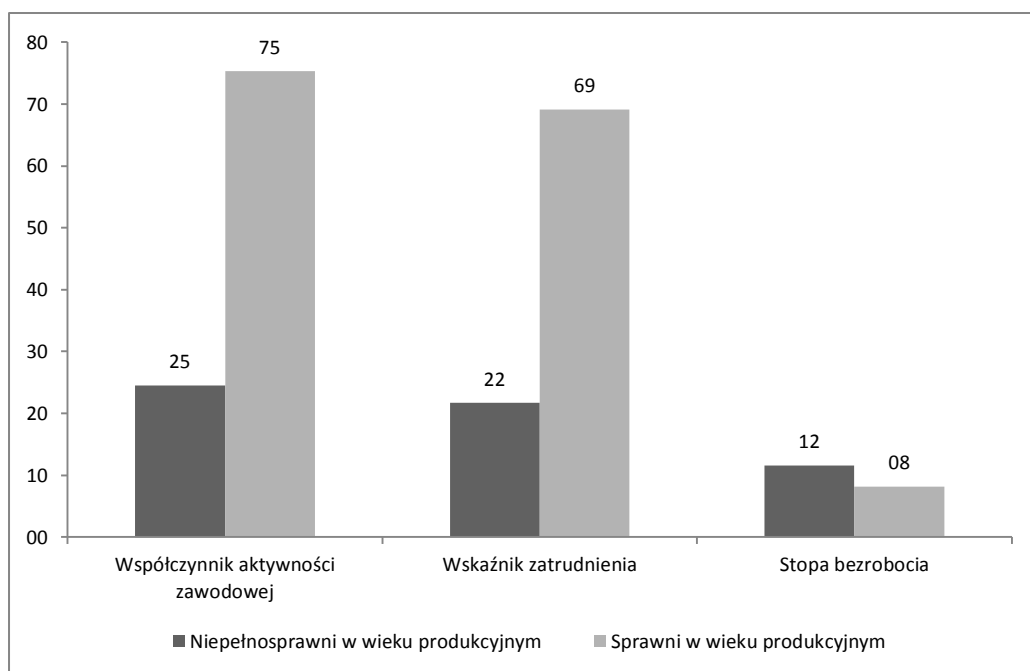
Odczuło dyskryminację ze względu na niepełnosprawność osobiście 1% respondentów, a było jej świadkami 3% Polaków. Było to nieco lub dużo mniej (w przypadku bycia świadkiem) niż średnia dla UE27, odpowiednio 2% i 6%⁴⁴.

Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym wynosił w IV kwartale 2009 r. 24,5%, a w przypadku osób sprawnych w tym samym wieku było to 75,8%. W tym samym czasie liczba osób niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym niepracujących i nieposzukujących pracy wynosiła 1589 tys., a w przypadku sprawnych w tym samym wieku 5263 tys. Niepełnosprawnych łącznie było w tym czasie około 10 razy mniej niż sprawnych (2106 tys. do 21719 tys.), ale biernych zawodowo niepełnosprawnych mamy już tylko nieco ponad 3 razy mniej⁴⁵.

Wykres 23 Wskaźniki sytuacji na rynku pracy dla osób sprawnych i niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, w proc., IV kwartał 2009

⁴⁴ Discrimination in the EU in 2009, Special Eurobarometer 317 / Wave 71.2, 2009, tabele QE3 i QE4.

⁴⁵ Dane z BAEL za III kwartał 2010, GUS, tabela 1a i 1b.



Źródło: Dane z BAEL za III kwartał 2010, GUS, tabela 1a i 1b.

Tak wielka dysproporcja w aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i sprawnych w kontekście idei równych praw do pracy budzi duży niepokój. W szczególności, jeżeli w tym samym czasie zagrożenie ubóstwem skrajnym (granica minimum egzystencji) osób pobierających świadczenia rentowe (przeznaczone dla osób niezdolnych do pracy w wieku produkcyjnym⁴⁶) jest większe niż wszystkich innych grup, poza utrzymującymi się ze świadczeń z pomocy społecznej (stopa ubóstwa skrajnego rencistów wynosiła w 2009 r. 11,2%). Biorąc pod uwagę ustawową i relatywną granicę ubóstwa stopa ubóstwa rencistów nieco ustępuje jeszcze tylko ubóstwu rolników (wskaźniki wynosiły odpowiednio 14,1% i 27,7%)⁴⁷.

Cudzoziemcy

Kategoria tytułowa jest bardzo zróżnicowana. Osoby z różnych krajów świata z UE i spoza UE mogą do Polski przybywać w różny sposób i pozostać tu na dłużej lub wyjechać gdzie indziej, albo przyjeżdżać co jakiś czas do pracy. Mogą oni tworzyć mniej lub bardziej zwarte skupiska, integrować się lub nie integrować z Polakami, przyswajając lepiej lub gorzej lokalne wartości i kulturę lub całkowicie je odrzucać. Stosunek Polaków do różnych nacji jest przy tym bardzo zróżnicowany, jedne są lubiane, do innych czujemy mniejszą sympatię lub niechęć. Te postawy mogą sprzyjać pozytywnym lub negatywnym zachowaniom wobec cudzoziemców w różnych sytuacjach. Sami cudzoziemcy także mogą mieć różnych stosunek do Polski i Polaków, co może wynikać z zasłyszanych informacji, różnic kulturowych, indywidualnych doświadczeń.

Ze względu na złożoność zagadnienia trudno je poddać systematycznym badaniom. Możemy tu jedynie odnieść się do spraw, jakie trafiają do organizacji zajmujących się pomocą prawną dla cudzoziemców oraz prób zastosowania badań polegających na wysyłaniu odpowiedzi na ogłoszenia o poszukiwaniu pracowników, w których umieszcza się podobne profile kandydatów o nazwiskach sugerujących jednoznacznie inną narodowość

⁴⁶ Niezdolność do pracy jest kategorią, która nie odzwierciedla rzeczywistej zdolności do pracy, podobnie jak orzeczenia o niezdolności do samodzielnej egzystencji nie mają wiele wspólnego z rzeczywistymi możliwościami takiej egzystencji w dzisiejszym świecie.

⁴⁷ *Ubóstwo w Polsce*, GUS 2010, < http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf>.

(testy dyskryminacyjne, oczywiście mogą być przystosowane do dyskryminacji z innych powodów).

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej stwierdza wyraźnie na podstawie prowadzonych spraw, że „doszło do naruszenia praw cudzoziemców poprzez stosowanie wobec nich praktyk dyskryminacyjnych” i „działania takie nie wydają się incydentalne”⁴⁸. Wyróżniono przy tym trzy ich rodzaje:

- źle sformułowane przepisy, które w pośredni sposób dyskryminują cudzoziemców;
- dyskryminujące praktyki – czyli nieprawidłowe działania urzędów publicznych, które noszą cechy dyskryminacji;
- dyskryminujące zachowania, świadczące o niechęci Polaków do cudzoziemców, w tym czasem także urzędników.

Kilka przykładów spraw z różnych obszarów o znamionach praktyk dyskryminacyjnych⁴⁹.

Pani Zora zgłosiła się w 2009 r. do Stowarzyszenia w związku z odmową, jaką otrzymała w Urzędzie Miejskim w Pruszkowie, odnośnie możliwości ubiegania się o mieszkanie komunalne. W odpowiedzi na złożony przez nią wniosek Prezydent Pruszkowa wyjaśnił, iż nie ma możliwości udzielenia jej pomocy, bowiem zgodnie z Uchwałą Rady Miejskiej w Pruszkowie o uzyskanie mieszkania z zasobów komunalnych mogą ubiegać się tylko stali mieszkańcy Pruszkowa. Sytuacja materialna i zdrowotna pani Zory była bardzo trudna – była zmuszona korzystać z pomocy społecznej, gdyż na skutek wypadku komunikacyjnego stała się osobą niepełnosprawną. Mieszkała ona wraz ze starszą i niepełnosprawną matką, wymagającą stałej opieki, oraz dwójką małoletnich dzieci.

Pan Kodima otrzymał w Nigerii dokument poświadczający urodzenie, który złożył w USC wraz z tłumaczeniem przysięgłym. Urzędnik bez uzasadnienia odmówił uznania autentyczności dokumentu. Zaproponował, by dokument potwierdził za zgodność z oryginałem polski konsul w Nigerii lub by cudzoziemiec zwrócił się do sądu w celu uzyskania zwolnienia z przedstawienia niniejszego dokumentu. W innym urzędzie na podstawie tego samego dokumentu urzędnik udzielił ślubu bez przeszkód.

W 2010 r. do Stowarzyszenia zgłosiła się narzeczona pana Konstanina. Cudzoziemiec został zatrzymany w urzędzie stanu cywilnego w trakcie czynności uznawania swojego dziecka, urodzonego ze związku z obywatelką polską, a następnie wydany z Polski, mimo wysokiego prawdopodobieństwa otrzymania zgody na pobyt tolerowany.

Badania za pomocą testów dyskryminacyjnych wymagają przygotowania i przewyciężenia wielu problemów, np. jak stworzyć równoważne odpowiedzi na ofertę o pracę, ale na tyle się różniące, żeby nie wzbudzić podejrzeń rekrutujących, a do tego na tyle przekonujące, żeby doszło do zrealizowania testu⁵⁰. Wnioski z niewielkiego pilotażu przeprowadzonego w Polsce w 2010 r. były następujące: „zaobserwowano różnice w traktowaniu Polaków i cudzoziemców na rynku pracy. Ich kierunek wskazuje na preferowanie przez pracodawców kandydatów z obywatelstwem polskim. Zakres i systematyczność występowania tych różnic musi być jednak przedmiotem dodatkowych badań”⁵¹.

Jednym ze źródeł informacji na temat dyskryminacji z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych (a więc głównie wobec cudzoziemców) może być też statystyka

⁴⁸ W. Klaus red. Sąsiedzi czy intruzi – o dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 119.

⁴⁹ Na podstawie W. Klaus red. Sąsiedzi czy intruzi – o dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

⁵⁰ K. Wysieńska, Nguyen, Serhij, czy Piotr? Pilotażowe badanie audytowe dyskryminacji cudzoziemców w rekrutacji, w: W. Klaus red. Sąsiedzi czy intruzi – o dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

⁵¹ K. Wysieńska, Nguyen, Serhij, czy Piotr? Pilotażowe badanie audytowe dyskryminacji cudzoziemców w rekrutacji, w: W. Klaus red. Sąsiedzi czy intruzi – o dyskryminacji cudzoziemców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 358.

przedstawiana przez Biuro Prokuratury Krajowej: „Ilość przestępstw popełnionych na tle rasowym w 2009 r. wzrosła w porównaniu do lat ubiegłych. Zarejestrowano, bowiem w tym okresie 124 nowe postępowania, pozostałych 42 prowadzone postępowania było kontynuowane z wcześniejszego okresu”⁵². Niepokojącym trendem w tym przypadku jest to, że na prowadzonych 166 postępowań w 2009 r. w 30 sprawach przedstawiono zarzuty w stosunku do 54 osób, a więc w mniejszej liczbie spraw niż w 2008 r. i wobec mniejszej liczby osób. Wzrosła też liczba spraw umorzonych z powodu niewykrycia - na 146 spraw zakończonych w 2009 r. z powodu niewykrycia sprawców umorzono aż 42 postępowania⁵³.

Diagnoza instytucji promowania integracji i zwalczania ubóstwa

Ze względu na niejasności dotyczące rozumienia pojęć takich jak włączenie społeczne, integracja społeczna, wykluczenie społeczne, trudno jest też określić, które instytucje są odpowiedzialne za powiększanie integracji czy zmniejszanie wykluczenia. Nawet gdy ograniczymy pole obserwacji do ubóstwa, to wskazanie tylko pomocy i reintegracji społecznej wydaje się być dalece niewystarczające, gdyż cały system ubezpieczenia społecznego ma również funkcję ochrony przed ubóstwem w razie zajścia zdarzeń (ryzyka socjalne), które upośledzają zdolność do pracy lub całkowicie ją wyłączają. W przypadku rehabilitacji przedrentowej związane jest to również z usługami nie tylko o charakterze pieniężnym (rehabilitacja lecznicza).

Funkcja systemu aktywizacji zawodowej też jest w tym kontekście klarowna, chroni przed ubóstwem poprzez zasiłek dla bezrobotnych oraz pomaga poszukiwać pracy, która będzie znowu wystarczającym źródłem utrzymania. Bezpłatne usługi opieki zdrowotnej i edukacyjne to też odpowiedź na problem ubóstwa, ich zagwarantowanie sprawia, że również osoby ubogie, które w przypadku pełnej odpłatności nie byłoby na nie stać, mają szansę z nich skorzystać.

Każda z wielu ustaw, które dotyczą obszaru integracji społecznej i zwalczania ubóstwa określa następujące instytucje.⁵⁴

1. Reguły gry, np. kto, co i w jakim przypadku może otrzymać, gdy jest osobą zagrożoną wykluczeniem i ubóstwem, oraz kto i w jaki sposób za to zapłaci.
2. Sposób organizacji, w tym jednostki organizacyjne administracji, głównie samorządowej, np. ROPS, OPS, PCPR, MOPR, PUP, które mogą odpowiadać za finansowanie, kontraktowanie, organizowanie i udzielanie świadczeń w różnych formach.
3. Świadczenia (w różnych formach) udzielane osobom zagrożonym lub wykluczonym i ubogim przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych administracji rządowej, a w szczególności samorządowej.

Kluczowe znaczenie dla obszaru integracji zawodowej i społecznej oraz zwalczania ubóstwa ma co najmniej kilka ustaw, które można pokazać na tle dokumentów strategicznych przyjmowanych w Polsce w związku z polityką UE (Tabela 20).

Tabela 20 kluczowe ustawy i dokumenty dla obszaru integracji zawodowej i społecznej

Polskie ustawodawstwo w zakresie walki z wykluczeniem społecznym		Dokumenty związane z członkostwem Polski w UE	
Ustawy dedykowane	Ustawy o szerszym zakresie	Dokumenty związane z Procesem Inkluzji	Programy o szerszym zakresie związane z

⁵² Wyciąg ze sprawozdania dotyczącego spraw prowadzonych w 2009r. w jednostkach organizacyjnych prokuratury z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych, PR III 086 - 4/09, Prokuratura Krajowa, 2010, s. 2.

⁵³ Tamże, s. 3.

⁵⁴ Instytucja jest tu traktowana szerzej niż jednostka organizacyjna administracji rządowej lub samorządowej.

(filary polityki)	związane z zatrudnieniem	Społecznej	zatrudnieniem
• Ustawa o pomocy społecznej z 2004 • Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 • Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006	• Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 • Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997	• Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej • Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010 • Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej 2004-2006 • Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” 2006-2008, część poświęcona integracji • Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” 2008-2010, część poświęcona integracji • <i>Krajowy Raport Społeczny, część poświęcona integracji (pierwszy ma powstać w 2012 r.)</i>	• Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 • Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 • Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 2004-2008 • Krajowe Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2005, 2006, 2007, 2008 i kolejne • Krajowy Program Reform 2005-2008, obszar polityki rynku pracy • Krajowy Program Reform 2008-2011, priorytet aktywne społeczeństwo • Krajowy Program Reform 2011, 2012/2013 (1.7 – rozwój infrastruktury społecznej; obszar 3 aktywność dla wzrostu sprzyjającego włączeniu)

Źródło: opracowanie własne

Wzajemne powiązanie ustaw pokażę na przykładzie ustawy o pomocy społecznej. Lista powiązanych z nią aktów prawnych informację o rodzaju związków

- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych - niepełnosprawność to jeden z powodów przyznawania pomocy społecznej, w tym w postaci usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, stacjonarnej opieki w domach pomocy społecznej, rodzinnych domach pomocy. W ustawie o rehabilitacji zostały określone zadania powiatu realizowane przez PCPR, jednostkę organizacyjną tworzoną na podstawie ustawy o pomocy społecznej.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy – bezrobocie to jeden z powodów uzasadniających przyznanie pomocy pieniężnej, w tej ustawie są też instrumenty wymagające współpracy jednostek z obu obszarów, np. prace społecznie użyteczne.
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym – kilka kategorii osób, które obejmowane są pomocą społeczną: bezdomni, bezrobotni, chorujący psychicznie, uzależnieni, uchodźcy, niepełnosprawni.
- Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego – osoby z zaburzeniami psychicznymi otrzymują wsparcie dzienne w środowiskowych domach samopomocy, a stacjonarne w domach pomocy społecznej dla osób psychicznie chorych.

- Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – alkoholizm (i narkomania) to jeden z powodów uzasadniających przyznanie pomocy społecznej.
- Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii – narkomania (i alkoholizm) to jeden z powodów uzasadniających przyznanie pomocy społecznej.
- Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – ustalenie prawa do opieki zdrowotnej osób nieubezpieczonych, które są ubogie.

W ustawach przewiduje się różnego rodzaju świadczenia, które można otrzymać po spełnieniu określonych warunków. Przykładowo w ustawie o pomocy społecznej jest wykaz świadczeń pomocy społecznej (Tabela 21).

Tabela 21 **Świadczenia pomocy społecznej**

Świadczenia pieniężne	Świadczenia niepieniężne
1. zasiłek stały, 2. zasiłek okresowy, 3. zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, 4. zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, 5. pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, 6. świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, 7. wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd;	1. praca socjalna, 2. bilet kredytowany, 3. składki na ubezpieczenie zdrowotne, 4. składki na ubezpieczenia społeczne, 5. pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, 6. sprawienie pogrzebu, 7. poradnictwo specjalistyczne, 8. interwencja kryzysowa, 9. schronienie, 10. posiłek, 11. niezbędne ubranie, 12. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, 13. specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, 14. mieszkanie chronione, 15. pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, 16. pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych

Źródło: ustawa o pomocy społecznej

Typowymi, mniej lub bardziej złożonymi usługami są: praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, usługi w domu pomocy społecznej, ale również usługi udzielane w różnych ośrodkach wsparcia.

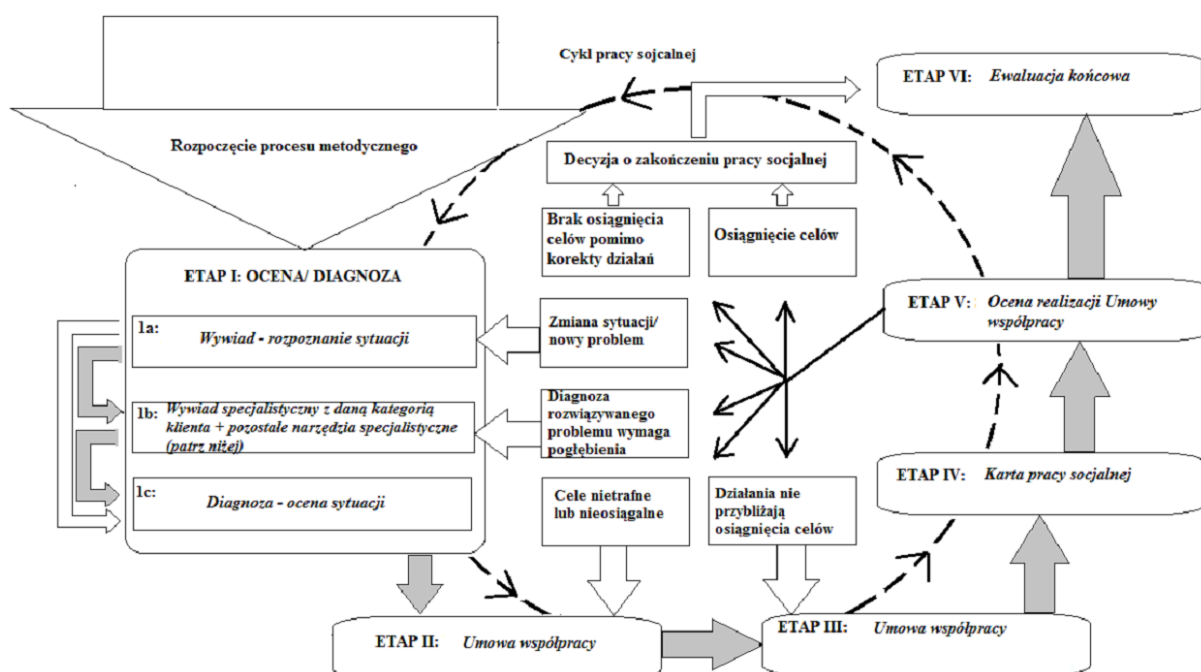
Jednym warunków otrzymania świadczeń pieniężnych jest określona w ustawie sytuacja gospodarstwa domowego, którą pracownik socjalny ma obowiązkowo rozpoznać przy pomocy rodzinnego wywiadu środowiskowego (RWŚ). Innym jest współdziałanie

świadczeniobiorcy przy rozwiązywaniu swoich problemów, co w szczególności jest określone w nieobowiązkowym kontrakcie socjalnym (KS) podpisywanym przez obie strony. W ustawie przewidziano też kilka zindywidualizowanych programów, które też wymagają podpisania przez wspomaganego:

1. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności (bezdomni),
2. Indywidualny program integracji (uchodźcy),
3. Indywidualny program usamodzielnienia (wychowankowie pieczy zastępczej).

RWŚ, KS i indywidualne programy wspomagają proces udzielania świadczeń, a ogólnie proces pomagania. Przyjmuje się, że ten proces powinien być metodyczny - od rozpoznania i diagnozy potrzeb w zakresie pomocy, przez zaplanowanie procesu pomocy, do oceny jej wyników. W każdym z tych etapów powinny być wykonane odpowiednie czynności, dla których pomocne są różnego rodzaju narzędzia (Rysunek 7).

Rysunek 7 **Narzędzia w procesie pracy socjalnej**



Źródło: Narzędzia pracy socjalnej, materiały wypracowane w projekcie 1.18, <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/index.php?id=53&m=29>

Poza świadczeniami pomocy społecznej, i niektórymi jej narzędziami (RWŚ, KS, indywidualne programy) w ustawie przewidziano jeszcze bardziej całościowe strategie rozwiązywania problemów społecznych i lokalne programy pomocy społecznej, a także jednostki organizacyjne pomocy społecznej, również takie, w których udzielane są usługi bytowe, opiekuńcze i aktywizacyjne, np. domy pomocy społecznej, środowiskowe domy samopomocy, rodzinne domy pomocy, mieszkania chronione (Tabela 22).

Tabela 22 **Samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej**

Regionalne ośrodki polityki społecznej (odpowiedzialne za realizację zadań pomocy społecznej w województwie)
Powiatowe centra pomocy rodzinie (odpowiedzialne za realizację zadań pomocy społecznej w powiecie lub mieście na prawach powiatu)
– W powiatach nie będących miastami na prawach powiatu PCPR

– W miastach na prawach powiatów miejskie ośrodki pomocy społecznej lub miejskie ośrodki pomocy rodzinie (z wyjątkiem Warszawy)
Ośrodki pomocy społecznej (odpowiedzialne za realizację zadań pomocy społecznej w gminie)
Domy pomocy społecznej, dla 1. osób w podeszłym wieku (mogą być łączone w jednym budynku z typem 2 lub 6), 2. osób przewlekłe somatycznie chorych (mogą być łączone w jednym budynku z typem 1), 3. osób przewlekłe psychicznie chorych, 4. dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie (mogą być łączone w jednym budynku z typem 5), 5. dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (mogą być łączone w jednym budynku z typem 4), 6. osób niepełnosprawnych fizycznie (mogą być łączone w jednym budynku z typem 1) <i>Rodzinne domy pomocy</i> <i>Mieszkania chronione</i>
Placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego
Ośrodki wsparcia – ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, są to wg ustawy o pomocy społecznej: - o środowiskowy dom samopomocy (typ A – dla osób przewlekłe psychicznie chorych, B – dla osób upośledzonych umysłowo, C – dla osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych; typy mogą być łączone) lub - o klub samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi – dzienny dom pomocy, – dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, – schronisko i dom dla bezdomnych – klub samopomocy
Ośrodki interwencji kryzysowej (w praktyce występują też punkty interwencji kryzysowej)

Źródło: ustawa o pomocy społecznej, kursywą jednostki nie zaliczone w ustawie o pomocy społecznej do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej

W ustawie wśród jednostek organizacyjnych nie zaliczono do jops rodzinnych domów pomocy i mieszkań chronionych. Jaki jest potencjał integracyjny tych jednostek organizacyjnych? Większy tam, gdzie mamy do czynienia z jednostkami typu dziennego, o ile założymy, że bardziej zintegrowane są osoby przebywające w swoim środowisku lokalnym i rodzinnym. W opiece stacjonarnej przewiduje się formy współuczestnictwa podopiecznych, ale niewiele wiadomo o tym, jaka jest ich jakość.

Współcześnie zaburzenia psychiczne stają się bardziej powszechne niż w przeszłości, w związku z tym rośnie znaczenie problemu integracji osób w takiej sytuacji. Dużą rolę odgrywa w tym względzie środowiskowy dom samopomocy. Usługi, które są tam udzielane:

- 1) *trening funkcjonowania w codziennym życiu, w tym: trening dbałości o wygląd zewnętrzny, trening nauki higieny, trening kulinarny, trening umiejętności praktycznych, trening gospodarowania własnymi środkami finansowymi;*

- 2) *trening umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów, w tym: kształtowanie pozytywnych relacji uczestnika z osobami bliskimi, sąsiadami, z innymi osobami w czasie zakupów, w środkach komunikacji publicznej, w urzędach, w instytucjach kultury;*
- 3) *trening umiejętności spędzania czasu wolnego, w tym: rozwijanie zainteresowań literaturą, audycjami radiowymi, telewizyjnymi, internetem, udział w spotkaniach towarzyskich i kulturalnych;*
- 4) *poradnictwo psychologiczne;*
- 5) *pomoc w załatwianiu spraw urzędowych;*
- 6) *pomoc w dostępie do niezbędnych świadczeń zdrowotnych, w tym uzgadnianie i pilnowanie terminów wizyt u lekarza, pomoc w zakupie leków, pomoc w dotarciu do jednostek ochrony zdrowia;*
- 7) *niezbędna opieka;*
- 8) *terapia ruchowa, w tym: zajęcia sportowe, turystykę i rekreację;*
- 9) *całodobowe wyżywienie dla uczestników skierowanych na pobyt całodobowy w formie posiłków lub produktów żywnościowych do przygotowania posiłków przez uczestnika;*
- 10) *inne formy postępowania przygotowujące do uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej lub podjęcia zatrudnienia, w tym w warunkach pracy chronionej na przystosowanym stanowisku pracy.*

Usługi 1-3 mają charakter szkoleniowo-edukacyjny (trening), 5-6 to pomoc przy załatwianiu różnych spraw, 7 i 9 mają charakter typowo opiekuńczy, niemniej w 7 jest możliwość, że posiłki przygotowują sami uczestnicy, 8 i 10 zbliżają ŚDSy do warsztatów terapii zajęciowej.

Największy potencjał integracyjno-usamodzielniający mogą mieć mieszkania chronione, które mają być

formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.

Mają temu służyć następujące usługi

- 1) *praca socjalna;*
- 2) *poradnictwo specjalistyczne;*
- 3) *nauka lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności w zakresie:*
 - a) *samoobsługi,*
 - b) *samodzielności życiowej,*
 - c) *rozwijania kontaktów społecznych,*
 - d) *pełnienia ról społecznych;*
- 4) *pomoc w:*
 - a) *przemieszczaniu się,*
 - b) *wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym,*
 - c) *realizacji kontaktów społecznych,*
 - d) *zagospodarowaniu czasu wolnego, w tym z wykorzystaniem usług dostępnych w środowisku lokalnym,*
 - e) *ubieganiu się o uzyskanie mieszkania.*

W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wyraźniej oddzielono od siebie świadczenia (pieniężne: zasiłek dla bezrobotnych, stypendium, refundacja kosztów

opieki nad dziećmi, dodatek aktywizacyjny) i usługi rynku pracy, wyodrębniono też instrumenty rynku pracy, zamiast o jednostkach organizacyjnych mowa tam o instytucjach rynku pracy.

Tabela 23 Usługi, instrumenty i instytucje rynku pracy

Instytucje rynku pracy	Usługi rynku pracy	Instrumenty rynku pracy
1. publiczne służby zatrudnienia; 2. Ochotnicze Hufce Pracy; 3. agencje zatrudnienia; 4. instytucje szkoleniowe; 5. instytucje dialogu społecznego; 6. instytucje partnerstwa lokalnego	1. pośrednictwo pracy; 2. poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa; 3. pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy; 4. organizacja szkoleń.	1. finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy; 2. finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy; 3. dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa; 4. refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego; 5. finansowanie dodatków aktywizacyjnych; 6. finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES.

Źródło: ustawa o promocji..., opracowanie własne

W tabeli jest tylko mała część tego, co może być finansowane z Funduszu Pracy, który tworzony jest z wpłat pracodawców (art. 108 w którym wyliczono ponad 50 pozycji). Nie ma

analogicznego funduszu w przypadku pomocy społecznej. Można więc uznać, że FP jest dodatkowym instrumentem promocji zatrudnienia.

Kolejnym przykładem tego, jak określane są świadczenia i organizacja niech będzie ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyróżniono tam świadczenia pieniężne (np. świadczenie integracyjne, motywacyjna premia integracyjna), usługi (realizujące reintegracji zawodowej i społecznej), instytucje lub jednostki organizacyjne w postaci centrum integracji społecznej i klubu integracji społecznej. Pierwsza z nich „realizuje reintegrację społeczną i zawodową” przez następujące usługi:

- 1) *kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu;*
- 2) *nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych;*
- 3) *naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą;*
- 4) *uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.*

W ustawie o zatrudnieniu socjalnym przewidziano też zatrudnienie wspierane, które może być realizowane w formie prac społecznie użytecznych, skierowania do pracy u pracodawcy (jest to forma zatrudnienia refundowanego, gdyż część wynagrodzenia skierowanego jest refundowana pracodawcy) lub w centrum oraz „rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego dla osób realizujących prace społecznie użyteczne..., podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej”.

Reintegracja społeczna i zawodowa oraz zatrudnienie socjalne powinny mieć postać metodyczną i zindywidualizowaną, czego wyrazem jest konieczność opracowania indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego.

W zbiorze ustaw mających duże znaczenie dla promocji integracji społecznej bardzo ważne miejsce zajmuje ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W ustawie tej nie przewidziano typowych świadczeń pieniężnych (renta z tytułu niezdolności do pracy, świadczenie rehabilitacyjne, renta socjalna są regulowane w innych ustawach).

O tym, jakie elementy składają się na to, co może otrzymać osoba niepełnosprawna, informuje zestaw zaleceń, które mają być częścią orzeczenia o niepełnosprawności.

1. *odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby;*
2. *szkolenia, w tym specjalistycznego;*
3. *zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej;*
4. *uczestnictwa w terapii zajęciowej;*
5. *konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne, ułatwiające funkcjonowanie danej osoby;*
6. *korzystania z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji, przez co rozumie się korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych świadczonych przez sieć instytucji pomocy społecznej, organizacje pozarządowe oraz inne placówki;*

7. konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji;
8. konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji;

Szczególnie interesująca jest definicja „systemu środowiskowego wsparcia”, gdzie wymienia się kilka szerokich rodzajów usług (w tym rehabilitacyjnych i terapeutycznych) oraz wskazuje sieć różnych instytucji, organizacji i placówek, które mają je świadczyć.

Rehabilitacja to według tej ustawy

zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie... osób [niepełnosprawnych], możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej.

Nie obejmuje ona rehabilitacji leczniczej. W ustawie podzielono rehabilitację na zawodową i społeczną. Celem pierwszej jest „ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego”, a celem drugiej – „umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym”.

Tabela 24 Definicje działań rehabilitacji zawodowej i społecznej

Rehabilitacja zawodowa	Rehabilitacja społeczna
Przez umożliwienie jej [osobie niepełnosprawnej] korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy Do czego niezbędne jest 1. dokonanie oceny zdolności do pracy, w szczególności przez: a) przeprowadzenie badań lekarskich i psychologicznych umożliwiających określenie sprawności fizycznej, psychicznej i umysłowej do wykonywania zawodu oraz ocenę możliwości zwiększenia tej sprawności, b) ustalenie kwalifikacji, doświadczeń zawodowych, uzdolnień i zainteresowań; 2. prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia; 3. przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia; 4. dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie; 5. określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy, a w razie potrzeby – przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych, sprzętu rehabilitacyjnego itp.	Realizowana przez 1. wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej; 2. wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych; 3. likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji; 4. kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Źródło: ustawa o rehabilitacji..., opracowanie własne

Do „podstawowych form aktywności wspierających proces rehabilitacji” zaliczono w ustawie warsztaty terapii zajęciowej i turnusy rehabilitacyjne.

Pierwsze są dla osób niepełnosprawnych niezdolnych do pracy i mają umożliwić im „pozyskanie lub przywracanie umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia”. Mają w tym pomóc „techniki terapii zajęciowej”⁵⁵, które mają rozwijać: 1) umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej; 2) psychofizycznych sprawności oraz podstawowych i specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiającą uczestnictwo w szkoleniu zawodowym albo podjęcie pracy. Terapia ma być pomocą o charakterze programowym, i tu przewidziano indywidualny program rehabilitacji.

Z kolei turnusy mają na celu

ogólną poprawę psychofizycznej sprawności oraz rozwijanie umiejętności społecznych uczestników, między innymi przez nawiązywanie i rozwijanie kontaktów społecznych, realizację i rozwijanie zainteresowań, a także przez udział w innych zajęciach przewidzianych programem turnusu.

W przypadku obu tych form operuje się terminami: 1) umiejętności: wykonywania czynności życia codziennego, podstawowe i specjalistyczne umiejętności zawodowe, umiejętności społeczne; 2) sprawności psychofizyczne, 3) zaradność osobista. Rozwijanie umiejętności ma wiele wspólnego z zajęciami o charakterze szkoleniowym lub edukacyjnym.

W przypadku turnusów nie przewidziano indywidualnych programów, a jedynie program całego turnusu, w którym powinny być określone m.in. rodzaje zajęć kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych.

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych wspierane jest poprzez refundacje składek na ubezpieczenie społeczne, zwroty kosztów adaptacji stanowisk pracy i dofinansowania do wynagrodzeń. Pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne może uzyskać status zakładu pracy chronionej. Przewidziano również specjalną jednostkę zatrudniającą osoby niepełnosprawne (co najmniej 70% pracowników to osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym z wyjątkami dla autyzmu, upośledzenia umysłowego i chorób psychicznych): zakład aktywności zawodowej, który mogą założyć: „gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych”. Indywidualizacja została wprowadzona również w zaz-ach w postaci: indywidualnych programów rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także planów zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, które „osiągnęły odpowiedni poziom sprawności społecznej i zawodowej”. Poprzez działania przewidziane w planie kierownik ZAZ pomaga znaleźć pracę we współpracy z PUP.

Osoby niepełnosprawne, jako kategoria docelowa, wymienione są we wszystkich wspomnianych ustawach.

Tabela 25 Cztery systemy działań integrujących w odniesieniu do osób niepełnosprawnych plus zwalczanie dyskryminacji⁵⁶

System/ sektor	Służby/ podmioty aktywizujące	Cel działań aktywizujących	Pozycja osób niepełnosprawnych	Źródło finansowania
Pomoc społeczna	Służby społeczne OPS i PCPR oraz placówek specjalistycznych (publicznych i niepublicznych)	Usamodzielnienie życiowe klientów (umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i	Jedna z wielu grup klientów - poziom gminy (OPS); jedna z kluczowych grup wsparcia - poziom powiatu (PCPR)	Budżety samorządów lokalnych/ budżet państwa

⁵⁵ W języku angielskim: occupational therapy.

⁵⁶ W tabeli nie uwzględniono spółdzielczości socjalnej

		możliwości)		
System pośrednictwa pracy	Publiczne służby zatrudnienia z PUP oraz niepubliczne agencje zatrudnienia o charakterze non-profit	Zatrudnienie klientów (pełne i produktywne zatrudnienie, wysoka jakość pracy, wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej)	Grupa kategorialna traktowana marginalnie w placówkach publicznych. Adresaci działań nielicznych niepublicznych agencji pracy	Budżet państwa/ budżety samorządów lokalnych
System PFRON-owski	Kadry aktywizujące WTZ i ZAZ prowadzonych głównie przez niepubliczne podmioty non-pro fit; komercyjne i niekomercyjne ZPCh	Rehabilitacja zawodowa i społeczna beneficjentów (najwyższy poziom funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej)	Podstawowa kategoria beneficjentów	Fundusz celowy - daniny publiczne odprowadzane przez pracodawców
System zatrudnienia socjalnego	Kadry aktywizujące CIS, KIS i WISE (publicznych lub niepublicznych typu non-for-profit)	Reintegracja zawodowa i społeczna uczestników/pracowników (odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu; zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy)	Jedna z podstawowych grup beneficjentów (od 2007 roku)	Duża rola środków EFS
Zwalczanie dyskryminacji	Kadry organizacji pozarządowych, prawnicy, prokuratura	Równouprawnienie Równe traktowanie (brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie)	Jedna z wielu kategorii beneficjentów	Budżet państwa, środki EFS

Źródło: M. Rymsza, Aktywizacja osób niepełnosprawnych w Polsce: cztery systemy, jedna polityka? W: K. Wódcz i in. red. Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2012, s. 37. W nawiasach zostały dopisane definicje ustawowe celów odpowiednich ustaw, ostatni wiersz został dodany przez RSz.

Początkowo osoby niepełnosprawne nie były uwzględniane w systemie zatrudnienia socjalnego (reintegracja), ale zmieniło się to wraz z nowelizacją prawa. Świadczy to o tym, że reintegracja społeczna i zawodowa była początkowo pomyślana jako system uzupełniający w stosunku do systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej, obejmujący inne kategorie niż osoby z niepełnosprawnością, uznane za zagrożone wykluczeniem społecznym (przede wszystkim byli to klienci pomocy społecznej).

Listy kategorii społecznych obejmowanych pomocą (osoby, rodziny, sytuacje) w ramach wspomnianych ustaw zostały przedstawione w Tabeli 26. W przypadku ustawy o promocji zatrudnienia uwzględnione zostały tylko „grupy specjalne”, w trudniejszej sytuacji na rynku pracy.

Tabela 26 Kategorie obejmowane pomocą w ustawach o promocji zatrudnienia, o zatrudnieniu socjalnym i o pomocy społecznej

System pośrednictwa pracy obejmuje wśród grup specjalnych	System zatrudnienia socjalnego obejmuje	System pomocy społecznej wspiera w razie wystąpienia
1) bezrobotnych do 25 roku	1) bezdomnych realizujących indywidualny program	1) ubóstwa;

życia, 2) bezrobotnych długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego...albo kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, 3) bezrobotnych powyżej 50 roku życia, 4) bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, 5) bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, 6) bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, 7) bezrobotnych niepełnosprawnych.	wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, 2) uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, 4) chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, 5) długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 6) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, 8) osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,	2) sieroctwa; 3) bezdomności; 4) bezrobocia; 5) niepełnosprawności; 6) długotrwałej lub ciężkiej choroby; 7) przemocy w rodzinie; 8) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi; 9) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; 10) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; 13) alkoholizmu lub narkomanii; 14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej; 15) klęski żywiołowej lub ekologicznej.
--	--	--

Źródło: teksty ustaw, opracowanie własne

Zbiorowości objęte usługami z tych systemów częściowo się pokrywają: wspomniane już osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotni, bezrobotni po odbyciu kary pozbawienia wolności. W systemie pośrednictwa pracy zostały użyte również kryterium wieku (do 25, powyżej 50), kwalifikacji (brak lub niskie), sytuacja rodzinna (nie podejmowanie zatrudnienia po urodzeniu dziecka, samotne wychowywanie dziecka).

Z kolei w systemie zatrudnienia socjalnego grupami specyficznymi są bezdomni, uzależnieni, chorzy psychicznie i uchodźcy. W ustawie o pomocy społecznej wskazano ponadto pośrednio: ubogich, sieroty, osoby z chorobami długotrwałymi lub ciężkimi, osoby po urodzeniu dziecka (macierzyństwo), wychowujące wiele dzieci, osoby wykazujące bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, ofiary przemocy w rodzinie, ofiary handlu ludźmi, osoby w sytuacjach kryzysowych, ofiary klęsk żywiołowych.

Na listach kategorii (grup) nie pojawiają się wykluczeni społecznie, o wykluczeniu mowa tylko w kontekście zatrudnienia socjalnego. Po wyliczeniu grup dodano pięć dodatkowych określeń

- *którzy podlegają wykluczeniu społecznemu,*
- *nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych,*
- *znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo,*

- *znajdują się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym,*
- *nie mają prawa do wskazanych rodzajów świadczeń pieniężnych.*

Biorąc pod uwagę definiowanie wykluczenia społecznego poprzez pojęcie uczestnictwa (np. jako wymuszone nieuczestnictwo w tych sferach życia, które uznaje się za kluczowe dla jakości życia), można uznać, że podleganie wykluczeniu społecznemu to znajdowanie się w sytuacji uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Mamy więc cechy takie jak: bezdomność, uzależnienia, choroby psychiczne, niepełnosprawności, kryminalna przeszłość, prześladowanie we własnym kraju w połączeniu z ubóstwem i ograniczonym uczestnictwem w kilku wymiarach życia: np. bezdomni jednocześnie ubodzy i niepracujący, nieudzielający się w życiu społecznym, nie mający rodziny lub przez rodzinę odrzuceni (uniemożliwione lub ograniczone uczestnictwo powinno być widoczne albo jako nieuczestnictwo, albo jako uczestnictwo istotnie mniej intensywne niż przeciętnie).

Należy podkreślić, że wyróżniono trzy aspekty integracji (w sensie uczestnictwa): zawodowy, społeczny i rodzinny. Ponadto nie wskazano wyłącznie osób długotrwale bezrobotnych, jako zbiorowość, do której kierowane są działania z zakresu zatrudnienia socjalnego. Z drugiej strony, tytuł ustawy bezpośrednio wskazuje zatrudnienie, czyli aspekt przede wszystkim zawodowy. Definicja zatrudnienia socjalnego w samej ustawie nie utożsamia go z wyłącznie zatrudnieniem w sensie kodeksu pracy czy cywilnoprawnym (zatrudnienie wspierane), ale także z zajęciami w CIS lub KIS.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Częścią stanu wyjściowego są również dotychczasowe programy i działania finansowane ze środków EFS. Jeżeli chodzi o promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa, głównym programem tego typu jest obecnie PO KL.

W części diagnostycznej tego dokumentu w punkcie „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” przytoczono definicję wykluczenia społecznego sformułowaną w Narodowej Strategii Integracji Społecznej 2004-2010 (patrz też wyżej). Wykluczenie społeczne to „brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa, wpływania, korzystania osób i grup z podstawowych praw, instytucji publicznych, usług, rynków, które powinny być dostępne dla każdego”.

Zaznaczono również, że „dynamiczny i szerszy charakter” odróżnia wykluczenie społeczne od ubóstwa:

Zasadniczą „ścieżkę” wykluczenia stanowi wzrastanie w środowisku społecznym o niskich zasobach kapitału społecznego, przy braku możliwości lub ograniczeniach nabycia odpowiednich kwalifikacji oraz społecznych umiejętności partycypacji w życiu wspólnoty.... Na proces ten należy jednak patrzeć dynamicznie (stąd proces, a nie zjawisko) oraz etapowo (każdy z etapów ścieżki jest skutkiem jakichś czynników z przeszłości i przyczyną kolejnych niekorzystnych zdarzeń w biografii dotkniętej wykluczeniem).

Istotne więc, że w PO KL nie utożsamiano ubóstwa, w szczególności pod względem dochodów lub wydatków, niższych od umownej granicy ubóstwa, z wykluczeniem społecznym. Ważne również, że powiązано wykluczenie nie tylko z uczestnictwem w różnych aspektach życia zbiorowego, ale też z wpływem na nie i z korzystaniem z tego, co ono przynosi. **Uczestniczę, mam wpływ i korzystam, czyli jestem włączony, zintegrowany.** Przedmiot wykluczenia (z czego jesteśmy wykluczeni) został określony poprzez: prawa, instytucje publiczne, usługi i rynki o kluczowym znaczeniu dla powodzenia w życiu czy jakości życia (do których każdy powinien mieć dostęp). Nie chodzi więc tylko o usługi i dostęp do nich, trzeba jednak sprecyzować zagadnienie dostępu do praw, instytucji czy rynków inaczej niż przez usługi (o dostępie do praw patrz załącznik zawierający strategię Rady Europy).

Poza tym w PO KL znalazły się informacje dotyczące:

1. Przyczyn i obszarów wykluczenia społecznego (czynniki strukturalne, instytucjonalne i społeczne z danymi na temat ubóstwa skrajnego).
2. Grup zagrożonych wykluczeniem społecznym ze wskaźnikami statystycznymi (długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, dzieci i młodzież, więźniowie i opuszczający zakłady karne, uchodźcy i migranci, Romowie).
3. Systemowych regulacji przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (m.in. instytucje samorządowe, instytucje pozarządowe, instytucje publiczno-społeczne).
4. Instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (aktywizacyjne, opiekuńczo-środowiskowe, integracyjne).

Bliższa charakterystyka rozumienia przyczyn wykluczenia społecznego w PO KL zostanie przytoczona w Tabeli 27.

Tabela 27 Przyczyny wykluczenia społecznego według PO KL

Rodzaj przyczyn	Ogólna charakterystyka	Szczegółowa charakterystyka
Czynniki strukturalne	Wpływ warunków ekonomicznych oraz procesów społecznych i demograficznych	- pozycja na rynku pracy - bezrobocie, niskie zarobki, długotrwała choroba i niepełnosprawność; - stan rodzinny - wielodzietność, samotne wychowywanie dziecka (lub dzieci); - poziom edukacyjny – niski poziom wykształcenia, kwalifikacje nieadekwatne do potrzeb rynku pracy; - miejsce zamieszkania – zamieszkiwanie na wsi, w małej miejscowości lub na terenie o słabym poziomie rozwoju.
Czynniki instytucjonalne	Brak lub utrudnione możliwości zaspokajania potrzeb życiowych w wyniku wadliwego działania instytucji odpowiedzialnych za ich realizację	Nierówny dostęp lub brak dostępu obywateli do podstawowych usług społecznych w dziedzinach: edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa i kultury
Czynniki społeczne	Dyskryminacja, niekorzystna sytuacja indywidualna	Kształtowanie się niekorzystnych warunków indywidualnych, wynikających z różnych sytuacji życiowych: bezdomności, niepełnosprawności, sieroctwa, uzależnień czy imigracji.

Źródło: test PO KL, opracowanie własne

Zwrócono też uwagę na to, że wymienione czynniki mogą się wzajemnie przenikać i występować jednocześnie, czego konsekwencją może być zwiększony zakres i dotkliwość wykluczenia. W tym kontekście krótko scharakteryzowano ubóstwo skrajne (wyznaczone przez dochody lub wydatki poniżej minimum egzystencji).

W przypadku systemowych regulacji przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu przytoczone zostały trzy kierunki działań:

1. gminna i powiatowa decentralizacja zadań (z zaznaczeniem, że większość środków pochodzi jednak z budżetu administracji rządowej);
2. uspołecznienie kreowania i realizacji zadań (partnerstwo publiczno-społeczne, polegające na współpracy administracji samorządowej z organizacjami społecznymi);
3. regionalizacja koordynacji zadań (rola jednostek samorządu wojewódzkiego).

Autorzy PO KL wyróżnili trzy obszary instytucjonalne istotne ze względu na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu: samorząd i jego jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz „instytucje publiczno-społeczne”.

Do powodów „niewielkiej skuteczności” samorządowego systemu pomocy społecznej wyraźnie zaliczono brak koordynacji działań między instytucjami oraz odmienne priorytety, w szczególności między PCPR a OPS oraz OPS a PUP. Skutkiem tego jest brak wspólnych działań programowych, informacyjnych i organizacyjnych. Drugim powodem, na który położono akcent, był brak zintegrowanego systemu kształcenia służb społecznych, a więc wspólnego dla kadr urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Wskazano również na niedostateczny potencjał organizacyjny i kadrowy (w sensie ilościowym oraz kwalifikacyjnym).

Drugi obszar instytucjonalny obejmuje organizacje społeczne, z których oczywiście tylko część ma charakter socjalny, czyli zajmuje się sprawami z zakresu ubóstwa i wykluczenia społecznego. W bazie Klon/Jawor w kategorii organizacja/instytucja działająca na polu pomocy społecznej aktualnych wpisów na początku 2010 r. było 17,6 tys. (w tej liczbie są też oddziały terenowe organizacji ogólnopolskich), co daje na jednego świadczeniobiorcę (z 2008 r.) 0,0083.

Szczególną uwagę zwrócono na organizacje o charakterze gospodarczo-społecznym (nazywane ekonomią społeczną, gospodarką społeczną lub przedsiębiorczością społeczną).

Kolejny obszar instytucjonalny wyróżniony w PO KL to instytucje publiczno-społeczne. Zaliczono do nich najpierw partnerstwo lokalne (jedna z instytucji rynku pracy wymieniona w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), a następnie te, które łączone są z zatrudnieniem socjalnym, czyli Centra Integracji Społecznej (ok. 50 w 2008 r.), Kluby Integracji Społecznej. Za zbliżone do idei zatrudnienia socjalnego uznano też instytucje z obszaru rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, czyli Warsztaty Terapii Zajęciowej (ponad 630 w 2006 r.) i Zakłady Aktywności Zawodowej (40 w 2006 r.).

Ostatni i bardzo zróżnicowany rodzaj instytucji publiczno-społecznych wymieniony w PO KL – na pierwszy rzut oka raczej słabo związany z zatrudnieniem socjalnym – to samorządowe lub społeczne ośrodki wsparcia, zapewniające miejsca pobytu (dzienne lub całodobowe) oraz inne formy wsparcia (w tym na zasadzie samopomocy) ludziom ze szczególnymi problemami, np. ofiary przemocy, bezdomni, chorzy psychicznie, niepełnosprawni.

Kolejny i ostatni wątek diagnozy PO KL związany z wykluczeniem społecznym został poświęcony instrumentom przeciwdziałania. Wyróżniono trzy ich rodzaje: aktywizacyjne, opiekuńczo-środowiskowe oraz integracyjne. Szczegóły zebrane zostały w Tabeli 28.

Tabela 28 Instrumenty przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w PO KL

Rodzaj instrumentów	Przykłady i opis
Aktywizacyjne	1. kontrakt socjalny – narzędzie, łączące finansową formę wsparcia z aktywizacją zawodową i społeczną, poprzez nową formułę robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych (połączenie instrumentów pomocy społecznej i rynku pracy); 2. indywidualny program zatrudnienia socjalnego – jako narzędzie aktywizacji zawodowej i społecznej osób, którym należy przywrócić zdolność zatrudnienia, a którzy ją utracili bądź mają trudności z aktywizacją z uwagi na cechy indywidualne (niepełnosprawność); 3. zatrudnienie wspierane – jako narzędzie umożliwiające adaptację stałą (niepełnosprawni) lub okresową (szczególne grupy bezrobotnych) na otwartym rynku pracy dla umożliwienia adaptacji;

	4. ekonomia społeczna – jako nowe narzędzie umożliwiające tworzenie miejsc pracy w połączeniu z celami społecznymi w postaci przedsiębiorstw społecznych; 5. indywidualny program wychodzenia z bezdomności; 6. Program na rzecz Społeczności Romskiej; 7. kształcenie ustawiczne osób niepełnosprawnych; 8. indywidualny program integracji dla uchodźców.
Opiekuńczo-środowiskowe	1. opieka długoterminowa dla osób starszych, niepełnosprawnych i długoterminowo chorych (domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze i zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze); 2. pomoc rodzinom niewydolnym wychowawczo (placówki opiekuńczo-wychowawcze); 3. Usługi środowiskowe w opiece długoterminowej; 4. usługi środowiskowe dla dzieci i młodzieży (rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka).
Integracyjne	1. poradnictwo rodzinne i specjalistyczne, poradnictwo obywatelskie oraz powstawanie i wspieranie instytucji samopomocy (kluby integracji społecznej) 2. Centra Aktywności Lokalnej

Źródło: tekst PO KL, opracowanie własne

Ocena instrumentów opiekuńczych w postaci działań o charakterze instytucjonalnym i stacjonarnym była negatywna w perspektywie integracyjnej. Stwierdzono wręcz, że powodują „brak integracji ze środowiskiem lokalnym”. Jeżeli tak jest, to zapewne propozycje deinstytucjonalizacji, czyli zapewnianie usług opieki w miejscu zamieszkania i w warunkach podobnych do rodzinnych (rodzinne domy pomocy, rodziny zastępcze, mieszkania chronione), uznać należy za kierunek prointegracyjny.

Wskazano również „istotny mankament” całej polityki społecznej: „niski udział działań o charakterze profilaktycznym skierowanych do potencjalnych klientów pomocy społecznej”, któremu towarzyszy „niska świadomość niektórych zagrożeń prowadzących do wykluczenia”. Wśród tych ostatnich jako przykładowe wymieniono uzależnienia oraz brak aktywności społecznej, zawodowej i edukacyjnej.

W dokumentacji implementacyjnej PO KL dotyczącej projektów systemowych w pomocy społecznej odróżniono narzędzia od instrumentów. Do tych pierwszych zaliczono kontrakt socjalny, program integracji osób niepełnosprawnych⁵⁷, program aktywności lokalnej. Instrumenty podzielono zaś według celów czy obszarów aktywizacji: zawodowa, edukacyjna, zdrowotna i społeczna.

Tabela 29 **Narzędzia i instrumenty aktywizacji w realizacji integracji społecznej w PO KL**

Narzędzia aktywnej integracji	Instrumenty aktywnej integracji
Kontrakt socjalny (KS) przewidujący zastosowanie - poza zasiłkami i/lub pracą socjalną - prac społecznie użytecznych, co najmniej trzech instrumentów aktywnej integracji, innych działań integracyjnych Program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych (PION) realizowany przez PCPR lub inne podmioty z możliwością zastosowania	Instrumenty aktywizacji zawodowej , np. skierowanie i sfinansowanie zajęć szkolnych związanych z uzupełnieniem wykształcenia, skierowanie i sfinansowanie zajęć w ramach kształcenia ustawicznego Instrumenty aktywizacji edukacyjnej , np. skierowanie na zajęcia w Centrum Integracji

⁵⁷ Nie jest to indywidualny program rehabilitacji, o którym mowa w kontekście terapii w warsztatach terapii zajęciowej.

środowiskowej pracy socjalnej, instrumentów aktywnej integracji, działań o charakterze środowiskowym, innych działań o charakterze integracyjnym na zasadach podobnych, jak w przypadku PAL Program aktywności lokalnej (PAL) przewidujący zastosowanie - poza środowiskową pracą socjalną (inaczej organizowanie społeczności lokalnej) czy działaniami o charakterze środowiskowym – co najmniej czterech instrumentów aktywnej integracji, prac społecznie użytecznych, innych działań o charakterze integracyjnym	Społecznej, dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego, wysokość wsparcia oraz szczegółowe warunki i tryb jego przyznawania określa rada gminy w drodze uchwały Instrumenty aktywizacji zdrowotnej, np. skierowanie i sfinansowanie badań profilaktycznych lub specjalistycznych w związku z możliwością podjęcia zatrudnienia, skierowanie i sfinansowanie terapii psychologicznej, rodzinnej lub psychospołecznej dla rodzin lub osób Instrumenty aktywizacji społecznej, np. organizacja i finansowanie usług wspierających animację lokalną (np. animator lokalny, streetworker), organizacja i finansowanie usług wsparcia i aktywizacji rodzin marginalizowanych (asystent rodzinny)
--	--

Źródło: Zasady przygotowywania...

Prace społecznie użyteczne można uznać za instrument aktywizacji zawodowej, ale w dokumentacji implementacyjnej PO KL traktowane są odrębnie. Kontraktowi socjalnemu (KS) i indywidualnym programom działań (IPD) należy przyznać status nadrzędny wobec aktywnej integracji, gdyż ma być ona realizowana w ich ramach. Innymi słowy, stosowanie instrumentów aktywnej integracji w stosunku do osób wykluczonych ma się odbywać poprzez ich określenie i dostosowanie do indywidualnej sytuacji, w zawartych z tymi osobami KS i/lub IPD. W ten sposób realizowana jest idea indywidualizacji lub personalizacji usług pomocy i integracji społecznej, a także podejście projektowe (projekt socjalny), które wymaga przeprowadzenia diagnozy, określenia celów i opracowania programu czy planu działania dla konkretnego przypadku.

W tę logikę nieco trudniej wpisać narzędzie PAL, którego adresatem są całe społeczności, a nie jednostki czy rodziny. Działania o charakterze środowiskowym nazywane są „inicjatywami integracyjnymi”. Ich rodzaje i przykłady zostały przedstawione w Tabeli 30.

Tabela 30 Inicjatywy integracyjne PAL

Rodzaj działania o charakterze środowiskowym	Przykłady
1. przygotowanie i wsparcie działań indywidualnych i programów środowiskowych	spotkania z grupami docelowymi, z bezrobotnymi, z bezdomnymi
2. edukacja społeczna i obywatelska	organizowanie spotkań, konsultacji, działań edukacyjnych i debat społecznych dla mieszkańców
3. organizowanie i inspirowanie udziału mieszkańców w imprezach i spotkaniach	spotkania o charakterze integracyjnym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, ekologicznym, czy turystycznym.
4. inne instrumenty działania o charakterze integracyjnym	prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w szczególności dla dzieci i młodzieży (art. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) prowadzenie działalności zapobiegawczej, w szczególności w środowiskach zagrożonych uzależnieniem (art. 19 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii)

Źródło: Zasady przygotowywania...

Rewitalizacja społeczna to połączenie działań typowych dla inwestycji infrastrukturalnych w większe obszary miejskie z działaniami na rzecz organizowania i animowania społeczności lokalnej (różnego rodzaju inicjatywy społeczne, animacja aktywności społecznej itp.).

Pełny zestaw instrumentów aktywnej integracji został przedstawiony w Tabeli 31.

Tabela 31 Instrumenty aktywnej integracji PO KL

Instrumenty aktywnej integracji	Możliwe formy realizacji
1. Instrumenty aktywizacji zawodowej	a. Skierowanie na zajęcia w Centrum Integracji Społecznej b. Skierowanie na zajęcia w Klubie Integracji Społecznej c. dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego, wysokość wsparcia oraz szczegółowe warunki i tryb jego przyznawania określa rada gminy w drodze uchwały d. skierowanie do pracy w istniejącej spółdzielni socjalnej utworzonej przez osoby prawne lub osoby fizyczne e. włączanie osób niepełnosprawnych w zajęcia na rzecz aktywizacji zawodowej, realizowane w warsztatach terapii zajęciowej (także wszystkie dodatkowe działania na rzecz aktywnej integracji nie objęte dotychczasowym działaniem WTZ, np. dodatkowe zajęcia aktywizacyjne). f. usługi wspierające aktywizację zawodową; organizacja i finansowanie usług wspierających, w tym: trenera pracy, doradcy zawodowego.
2. Instrumenty aktywizacji edukacyjnej	a. skierowanie i sfinansowanie zajęć szkolnych związanych z uzupełnieniem wykształcenia b. skierowanie i sfinansowanie zajęć w ramach kształcenia ustawicznego c. skierowanie i sfinansowanie zajęć w ramach podnoszenia kluczowych kompetencji o charakterze zawodowym d. organizacja i sfinansowanie usług wspierających aktywizację edukacyjną (np. broker edukacyjny) e. sfinansowanie części kosztów nauki na poziomie wyższym dla osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze lub inne formy opieki zastępczej
3. Instrumenty aktywizacji zdrowotnej	a. skierowanie i sfinansowanie badań profilaktycznych lub specjalistycznych w związku z możliwością podjęcia zatrudnienia b. skierowanie i sfinansowanie terapii psychologicznej, rodzinnej lub psychospołecznej dla rodzin lub osób c. skierowanie i sfinansowanie programu korekcyjno-edukacyjnego dla osób stosujących przemoc w rodzinie d. skierowanie i sfinansowanie programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego w przypadku osób uzależnionych e. skierowanie i sfinansowanie programu terapeutycznego w zakładzie leczenia odwykowego w przypadku osób uzależnionych f. sfinansowanie części kosztów turnusów rehabilitacyjnych, zespołów ćwiczeń fizycznych usprawniających psychoruchowo lub zajęć rehabilitacyjnych
4. Instrumenty aktywizacji społecznej	a. organizowanie i finansowanie uczestnictwa w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach b. koszty vouchera (talonu) na samodzielny zakup usług społecznych

	(uwarunkowane zmianami prawnymi)
	c. organizacja i finansowanie usług wspierających osoby niepełnosprawne (np. tłumacz, przewodnik, asystent)
	d. organizacja i finansowanie usług wspierających animację lokalną (np. animator lokalny, streetworker)
	e. organizacja i finansowanie usług wsparcia i aktywizacji rodzin marginalizowanych (asystent rodzinny)
	f. pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia przez osoby usamodzielniane
	g. organizacja i koszty wolontariatu
	h. organizacja i finansowanie KGR (Konferencji Grupy Rodzinnej)
	i. organizacja i finansowanie uczestnictwa w grupach i klubach samopomocowych
	j. organizacja i finansowanie treningów kompetencji i umiejętności społecznych
	k. organizacja i finansowanie poradnictwa specjalistycznego, interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach
	l. organizacja i finansowanie poradnictwa i wsparcia indywidualnego i grupowego w zakresie podniesienia kompetencji życiowych i umiejętności zawodowych

Źródło: Zasady przygotowywania...

Aktywność o jaką chodzi w walce z wykluczeniem społecznym w duchu PO KL, jest głównie aktywnością zawodową. Obok raczej skąpego zestawu instrumentów aktywizacji zawodowej (nawet po włączeniu do nich prac społecznie użytecznych, czego jednak autorzy „Zasad przygotowywania...” nie zrobili), można przyporządkować temu celowi wszystkie instrumenty aktywizacji edukacyjnej, a także część z repertuaru aktywizacji zdrowotnej, np. skierowanie i finansowanie badań wymaganych przy podejmowaniu zatrudnienia, ale też leczenie odwykowe czy turnusy rehabilitacyjne mogą zasadniczo przyczynić się do zwiększania szans na zatrudnienie. Poza tym polem pozostaje część instrumentów zdrowotnych, np. z zakresu terapii rodzinnej i kilka instrumentów aktywizacji społecznej. Można jednak szukać ich pośrednich powiązań z aktywizacją zawodową, np. terapia rodzinna poprawiająca funkcjonowanie rodziny może pozytywnie wpłynąć na motywację prozatrudnieniową (większe wsparcie społeczne w najbliższym kręgu społecznym).

Działanie pracowników socjalnych stosujących instrumenty aktywnej integracji można sprowadzić do trzech rodzajów czynności – **skierowanie, organizacja, finansowanie**. Przy czym ostatnia nie występuje samodzielnie, a przede wszystkim w połączeniu z dwiema pierwszymi: skierowanie i finansowanie, organizacja i finansowanie.

Instrumenty aktywizacji zdrowotnej i edukacyjnej polegają w większości na skierowaniu i sfinansowaniu badania lub psychoterapii, kształcenia lub szkolenia. W przypadku instrumentów aktywizacji społecznej zamiast skierowania mamy zadania związane z organizacją i finansowaniem uczestnictwa (w określonych ośrodkach, świetlicach, grupach, klubach) oraz usług wsparcia (dla osób niepełnosprawnych, rodzin, społeczności - animacja). W związku z tym jest to również sposób na zwiększanie korzystania osób zagrożonych wykluczeniem z publicznych usług społecznych.

Ocena dotychczasowych interwencji

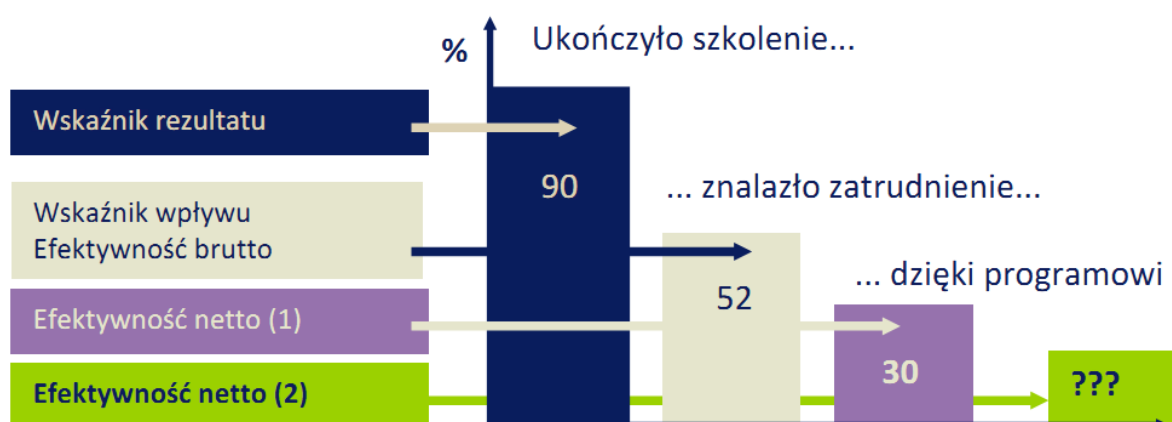
Z niedawno przeprowadzonych analiz porównawczych na temat roli pomocy społecznej w łagodzeniu deprywacji materialnej stwierdzono, że

Wątpliwym jest, czy aktywny wymiar europejskiej integracji wystarczy, aby zmniejszyć ubóstwo do poziomu przewidzianego w strategii Europa 2020. W naszym badaniu nie mogliśmy znaleźć żadnego empirycznego potwierdzenia dla związku pomiędzy aktywnymi programami rynku pracy oraz materialną depryzacją. Nie mogliśmy też zaobserwować, żadnego związku między usługami publicznymi a materialną depryzacją. Zamiast tego otrzymaliśmy wyraźne dowody na to, że pomoc społeczna jako kluczowy komponent instytucjonalny dla skutecznej walki z trudnościami materialnym w państwach UE.⁵⁸

Pomoc społeczna była mierzona poprzez pakiet świadczeń pieniężnych dla różnych typów gospodarstw domowych, więc nie są to informacje przydatne, jeżeli EFS ma wspierać tylko pozapieniężne formy pomocy. Nie spotkałem analiz porównawczych, które byłyby nastawione na empiryczne sprawdzenie czy praca socjalna (ogólniej wąsko ujmowane usługi socjalne) wpływa na poziom ubóstwa albo deprywacji materialnej, ewentualnie na poziom zatrudnienia. Są jednak badania nastawione na badanie sprawności programów społecznych, których zasadniczym elementem jest jeden typ usług (np. badanie efektywności szkoleń) lub kilka ich typów.

Ogólnie mówiąc, trudno jest precyzyjnie ocenić skuteczność (a szerzej jakość) działania instytucji innych niż urzędy pracy. A nawet w tym ostatnim przypadku analizy danych były jeszcze do niedawna skoncentrowane wyłącznie na „efektywności brutto”, tzn. wskaźnikiem skuteczności było znalezienie pracy po skorzystaniu z usług PUP (rysunek 8). Jasne jest jednak, że korzystający z tych usług niekoniecznie znajdują pracę dlatego, że uczestniczyli w programach PUP, np. szkolone były na operatorów wózków widłowych czy pedikiurzystki, a znaleźli pracę jako ochroniarze czy kasjerki. Ponadto trwałość i jakość znalezionej pracy mogą być niskie, co zmniejsza skuteczność pracy w zmniejszaniu ubóstwa dochodowego i zabezpieczenia na przyszłość.

Rysunek 8 **Od wskaźników rezultatów do efektywności netto**



Źródło: J. Tyrowicz, *Diagnoza rynku pracy miasta stołecznego Warszawa*, 2008.

Efektywność netto (2) na rysunku 8 jest rozumiana jako różnica między znajdującymi pracę dzięki programowi a znajdującymi pracę w grupie kontrolnej (grupa jak najbardziej podobna do tej, która bierze udział w programie, ale nie poddana jego działaniu), tzn. jeżeli w grupie poddanej działaniom programu znalazło pracę dzięki nim 30%, a w kontrolnej - 20%, to efektywność netto (2) programu wynosi 10%.⁵⁹ Problem jednak w tym, że badań

⁵⁸ K. Nelson, Counteracting material deprivation: The role of social assistance in Europe, *Journal of European Social Policy*, 22(2) 148–163, 2012.

⁵⁹ Bardziej konkretnie, jeżeli szkolono ludzi w zakresie kompetencji ICT i 30% znalazła potem pracę w zawodzie wykorzystującym ICT, ponieważ zdobyły dzięki szkoleniu takie kompetencje, a w grupie kontrolnej w podobnym zawodzie znalazło pracę 10%, to wówczas efektywność netto 2 programu szkoleń wynosiła 20%.

eksperymentalnych wpływu działań antywykluczeniowych z grupą kontrolną w Polsce się nie prowadzi (alternatywą są analizy statystyczne - metoda *propensity score matching*⁶⁰).

W refleksji i badaniach ważne są też różnego rodzaju efekty i skutki uboczne, które należy uwzględnić w całościowej analizie:⁶¹

- Efekt „jałowego biegu” – uczestnictwo w programie nie przynosi żadnych efektów w zakresie zatrudnienia, gdyż przyjęcia do pracy uczestników programów następowałyby również bez uczestnictwa w tych programach (patrz efektywność netto 2).
- Efekt substytucji – uczestnicy aktywnych programów zastępują w pracy osoby nieuczestniczące w programach; ma to miejsce wówczas, gdy koszty pracy uczestników programów są dla pracodawców niższe od kosztów pracy innych osób.
- Efekt wypierania – rozwój aktywnych programów wypiera z rynku pracy przedsiębiorstwa prywatne zajmujące się działalnością o podobnym charakterze.

Dla wybranych danych, czyli nie dla całej Polski, przeprowadzono niedawno w Polsce ocenę skuteczności zatrudnieniowej (bez uwzględnienia jakości) aktywnych programów rynku kilkoma metodami (tabela...), w tym taką, która jest najbliższa paradygmatowi eksperymentalnemu (*propensity score matching*, PSM).

Tabela 32 **Ocena skuteczności aktywnych programów rynku pracy**

Rodzaj instrumentu	Dane z systemu Syriusz		Dane z badań sondażowych	
	PSM	Analiza regresji	PSM	Analiza regresji
Szkolenia	słabo skuteczne	skuteczne	nieskuteczne	skuteczne w dłuższej perspektywie czasowej
Staże	słabo skuteczne	słabo skuteczne	skuteczne	skuteczne
Prace interwencyjne	skuteczne	skuteczne	skuteczne	skuteczne
Prace społecznie użyteczne	nieskuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne	nieskuteczne
Roboty publiczne	wpływ nieistotny statystycznie	wpływ nieistotny statystycznie	wpływ nieistotny statystycznie	nieskuteczne
Dotacje na działalność gospodarczą	skuteczne	nie badano	skuteczne	skuteczne

Źródło: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki red., *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011.

Badania nie do końca potwierdzają, aby programy szkoleniowe były skutecznym rozwiązaniem problemów bezrobotnych w postaci zatrudnienia. Interesujące, że autorzy tych analiz próbowali złagodzić wydzwięk wyniku prac społecznie użytecznych

⁶⁰ Opis tej techniki w książce *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*: <http://www.parp.gov.pl/index/more/13335>.

⁶¹ B. Błaszczuk, *Czynniki wpływające na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, s. 37-38. W innym źródle wymieniono: „efekty wypierania, substytucji, jałowego biegu i zniekształceń podatkowych. Oddziaływanie aktywnych polityk zakłócają również efekty stygmatyzacji, zamknięcia (locking-in-effects) oraz kwaszenia (souring) czy spijania śmietanki (creaming)”, K. Zawadzki, Z. Wiśniewski, red. *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, UMK, Toruń 2011.

(rozwiązanie, któremu nadano w PO KL uzupełniające znaczenie dla narzędzi i instrumentów aktywnej integracji) poprzez wskazanie, że ich celem nie jest zatrudnienie, ale zapobieganie demoralizacji. Na razie nie ma badań na temat tego, na ile prace społecznie użyteczne jej zapobiegają, są one jednak jednym z bardziej klarownych implementacji idei „coś za coś” w polityce zasiłkowej – zasiłki w zamian za pracę; a także idei *workfare*, czyli możliwość zastosowania sankcji w postaci wstrzymania finansowej pomocy społecznej dla osób, które odmówiły uczestnictwa w PSU, bądź złamały jego zasady.

Podobnie E. Kwiatkowski próbował bronić robót publicznych: „warto jednak zwrócić uwagę na [ich] szersze funkcje i zadania..., które muszą być również wzięte pod uwagę przy formułowaniu wniosku o celowości funkcjonowania tego programu”.⁶²

Owe inne cele lub szersze funkcje i zadania dotyczą innych niż zatrudnienie domniemyanych pozytywnych skutków uczestnictwa w tych programach (np. zmniejszenie czy zapobieżenie demoralizacji). Gdy mierzymy tylko efekt zatrudnieniowy siłą rzeczy musimy pominąć całą resztę (a pomija się również jakość zatrudnienia). Od razu nasuwa się jednak pytanie, jakie mogą być te inne pozytywne skutki i jak je mierzyć, np. jak mierzyć demoralizację oraz wpływ różnych instrumentów na nią⁶³.

Tak zaawansowanych badań dla „programów” aktywizujących zawodowo i społecznie w systemach pomocy społecznej, rehabilitacji, reintegracji, nie mówiąc już o działaniach antydyskryminacyjnych, nie ma. Generalnie, ewaluacja i kultura ewaluacyjna bardzo powoli rozwija się w obszarze pomocy społecznej. Można wskazać nieliczne publikacje, które bezpośrednio podnosiły to zagadnienie, ale ich wpływ na praktykę instytucjonalną jest trudny do zauważenia⁶⁴.

Na temat skuteczności systemu pomocy i integracji społecznej w usamodzielnianiu czy integrowaniu tych, którzy z niej korzystają, ze środowiskiem niewiele wiadomo z badań empirycznych. Biorąc pod uwagę fakt, że dominującą formą wsparcia dla osób zdolnych do pracy jest tu raczej niski zasiłek (50% gwarantowanego zasiłku okresowego przy niewaloryzowanych od kilku lat progach dochodowych), a dla osób mających kłopoty z samodzielną egzystencją – przyznawanie usług opiekuńczych czy skierowanie do domu pomocy społecznej, potencjał usamodzielniający czy integracyjny systemu pomocy społecznej może być niewielki.

Ogólne przekonanie dotyczące klientów pomocy społecznej charakteryzuje się zwykle na podstawie wywiadów z pracownikami socjalnymi tak:

... osoby korzystające z pomocy społecznej, to częstokroć ludzie wyrażający postawę roszczeniową, nie zainteresowane podjęciem wysiłku zmierzającego do poprawy własnej sytuacji życiowej, a tym samym posiadające niewielką motywację do rozpoczęcia udziału w projekcie.

⁶² E. Kwiatkowski, recenzja, *Polityka Społeczna* nr 4/2012, s. 33.

⁶³ Jedną z możliwych odpowiedzi może wskazywać na konflikty z prawem, jako przejaw demoralizacji. Zapewne dla bardziej moralistycznie nastawionych zwolenników aktywizacji zawodowej, wskaźnikiem demoralizacji może być zatrudnienie nielegalne lub w ogóle niezatrudnienie (tzn. podstawowym obowiązkiem moralnym człowieka dorosłego jest zarejestrowana praca zawodowa).

⁶⁴ Co prawda pierwsza poważna publikacja na temat pomiaru skuteczności pomocy społecznej ukazała się w latach 90. - *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996, ale nie miała ona wpływu na regulacje i działalność instytucjonalną, ani też na rozwój badań. Kolejne publikacje to m.in. L. Leońska (red.) *Efektywność, skuteczność i jakość działań w pomocy społecznej*, MOPR, Poznań, 2005 (o zasięgu lokalnym), a w szczególności dwa opracowania wydane przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych: J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.) *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, 2008, A. Hryniewicka, *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, 2011. Jest dość charakterystyczne, że ponad 10 lat od pierwszej publikacji na ten temat, wydaje się kolejną pod tytułem „o potrzebie ewaluacji”, a przecież ze względu na tę potrzebę powstało opracowanie z 1996 r. W dodatku obie publikacje powstały za środki europejskie.

*Uczestnicy wywiadów pogłębionych, twierdzili, iż bierność niektórych klientów pomocy społecznej poniekąd utrwalana jest poprzez stosowane wobec nich tradycyjne, pasywne narzędzia pomocy społecznej – głównie w postaci zasiłków finansowych, które w dłuższej perspektywie czasu utrwalają postawę roszczeniową.*⁶⁵

Ze względu na to, że zatrudnienie socjalne postrzegane jest jako instytucja działająca prozatrudnieniowo, stosuje się tu podobne wskaźniki sukcesu, jak w przypadku instytucji rynku pracy. Oczywiście stopień zaawansowania tych analiz jest mniejszy. Wskaźniki dotyczą kończenia zajęć i usamodzielnienia, do czego zalicza się też nabycie uprawnienia do renty lub emerytury. Wskaźniki kończenia zajęć nieco pogorszyły się - od ponad 50% w 2008 r. do około 48% w 2010 r. Podobnie porównanie lat 2008 i 2010 pod względem skali usamodzielnienia obrazuje zmniejszenie o 2 punkty procentowe – z 28% do 26%. Przy czym usamodzielnionych liczy się w setkach w skali całego kraju, w 2010 ukończyło zajęcia 3234 osób, z których usamodzielniono się 844.⁶⁶

Potencjał integracyjny instytucji pomocy i integracji społecznej zależy nie tylko od tego, jakimi kadrami i jakim instrumentarium dysponuje, ale też od tego, jaka część osób z problemami integracyjnymi się do nich zgłasza lub jest zgłaszana (to zaś zależy również od dostępności usług, np. CISów i ZAZów jest tylko kilkadziesiąt, a KISów i WTZów po kilkaset), a po drugie, od tego, jaka część z tych, którzy już skorzystają z pomocy, rzeczywiście dzięki temu włączy się, zaktywizuje czy zreintegruje, a nie dokonałaby tego bez takiej pomocy (efektywność netto drugiego rodzaju).

Opinie na temat sprawności działania poszczególnych systemów są raczej negatywne, w szczególności dotyczy to krytyki systemu przeznaczonego dla bezrobotnych i dla osób niepełnosprawnych. Głównym powodem jest wciąż wysoki poziom bezrobocia rejestrowanego i wysoki odsetek osób niepełnosprawnych nieaktywnych zawodowo.

System reintegracji w wersji zatrudnienia socjalnego lub spółdzielczości socjalnej nadal nie osiągnął dostatecznej powszechności (w sensie liczby podmiotów i liczby obsługiwanych), co też skłania do krytyki. Niekiedy pozytywnie oceniane są „formy lżejsze” i bardziej elastyczne – np. kluby integracji społecznej, których powstało więcej niż centrów integracji społecznej. Można mieć podobny pogląd porównując kilkaset wtz-ów z kilku dziesiątkami zaz-ów.

Dwa z wymienionych systemów są wyraźnie przypisane do samorządu lokalnego: promocja zatrudnienia do powiatu (PUP), a pomoc społeczna do powiatu (PCPR) i gminy (OPS). Podstawowe podmioty systemu rehabilitacji (WTZ, ZAZ) i reintegracji poprzez zatrudnienie socjalne (CIS, KIS) lub spółdzielczość socjalną nie są powszechne w tym sensie, że nie ma obowiązku organizowania ich w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Są więc przestrzennie rozłożone nierównomiernie, co jest powodem ich niskiej dostępności (nie wiadomo jednak, czy w związku z tym tworzą się kolejki do tych instytucji i jak są długie⁶⁷). Często są też prowadzone przez organizacje pozarządowe w odróżnieniu od jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Czy coś istotnego do tego obrazu wnoszą projekty systemowe i konkursowe PO KL? Największe nadzieje wiązano zapewne z narzędziami i instrumentami aktywnej integracji. Wśród narzędzi nowością nie były kontrakty socjalne, celem było raczej ich bardziej powszechne stosowanie. Za nowość można uznać indywidualny program integracji

⁶⁵ *Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, MRR 2011.

⁶⁶ M. Danecka, Dylematy zatrudnienia socjalnego, *Polityka Społeczna*, nr 5-6, 2012, s. 20. Zob. też raport MPiPS pt. *Instytucje Aktywnej Integracji Społecznej i Zawodowej: Centra Integracji Społecznej w 2010 roku (na podstawie sprawozdań wojewodów)*, 2011.

⁶⁷ Kolejki mogą się tworzyć do środków finansowych, które miałyby być przeznaczone na stworzenie takich podmiotów, np. pożyczki z Funduszu Pracy.

społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych (choć na pierwszy rzut oka podobne do niego indywidualne programy są w wtz-tach i zaz-ach) oraz program aktywności lokalnej. Trzecie narzędzie oraz instrumenty aktywnej integracji, a także inne zmiany (np. wyodrębnienie w ops-ach centrów pracy socjalnej i aktywizacji) miały być wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej, do czego ostatecznie nie doszło⁶⁸. Stąd niektóre z nich w ogóle nie występują w ustawodawstwie, co sprawia kłopoty z ich implementacją.

Co wiemy o wynikach projektów realizowanych w celach aktywizacyjnych w PO KL?

Po pierwsze, opinie na temat systemu monitoringu PO KL bywają mniej lub bardziej krytyczne. Wybór kilku cytatów z raportu ewaluacyjnego:⁶⁹

- *W zasadzie żaden wskaźnik oddziaływania nie spełnia swojej roli.*
- *Przyjęty system monitorowania w niewielkim stopniu spełnia swoje podstawowe funkcje.*
- *Dlatego też w opinii ewaluatorów system wskaźników jako całość powinien zostać stworzony od nowa, jeżeli ma rzeczywiście służyć do skutecznego monitorowania działań realizowanych w ramach PO KL.*

Bez odpowiedniego systemu monitoringu trudno uzyskać dane dobrej jakości, które z kolei są koniecznym warunkiem dla analiz o charakterze ewaluacyjnym.

W następnym kroku przyjrzymy się projektom prozatrudnieniowym wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z badań ewaluacyjnych szacujących wskaźniki zatrudnienia po 6 miesiącach dla działania 1.3 wynikało, że już sam sposób pomiaru wyników pozostawia wiele do życzenia:

Wskaźnik mierzony na poziomie całego Działania 1.3 PO KL traktuje jak monolit wszystkich „wykluczonych społecznie”. Jednak mimo, że każda z grup docelowych objętych wsparciem w ramach Działania 1.3 PO KL doświadcza trudności w wejściu na rynek pracy to aktywność zawodowa oraz motywacje do podjęcia zatrudnienia są różne u byłego więźnia, szesnastolatka, osoby z zespołem Downa, czy rodzica wychowującego dziecko. Dlatego należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia podwskaźników dla każdej z grup docelowych lub poszczególnych kategorii np. udział osób uczestników w wieku 15-24 lata, którzy podjęli zatrudnienie; udział osób niepełnosprawnych, którzy podjęli zatrudnienie.⁷⁰

Należy zauważyć, że wśród oferowanego wsparcia nie występuje wsparcie dotacyjne lub pomostowe na rozpoczęcie lub prowadzenie działalności gospodarczej. Kursy uczące prowadzenia działalności gospodarczej są rzadko oferowane uczestnikom (5 proc.). Dlatego wskaźnik rezultatu mierzący udział osób, które podjęły samozatrudnienie nie jest adekwatny do udzielonego wsparcia i nie mierzy jego efektów.⁷¹

Na osiągnięcia projektów PO KL patrzy się z perspektywy realizacji założonych rezultatów. Jedną z ich definicji to znalezienie zatrudnienia, aczkolwiek nie jest pewne, że projekty nastawione na zwiększanie szans na zatrudnienie, czy potencjału zatrudnialności, powinny być rozliczane na podstawie faktycznego zatrudnienia, które nie zależy wyłącznie od indywidualnych cech. Ponadto nie jest też pewne czy fakt zatrudnienia należy również uznać za wskaźnik integracji społecznej (prace niskiej jakości). Wyniki w tym zakresie przedstawia się tak jak w Tabeli 33.

Tabela 33 Osiągnięte wartości wskaźników rezultatu zatrudnieniowego PO KL

⁶⁸ Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej zmieniający ustawę o pomocy społecznej, druk Sejmu V kadencji nr 1548, 4 stycznia 2007.

⁶⁹ *OcenasystemumonitorowaniaiwartościwskaźnikówPOKL2007-2013*, PSDB-WYG, 2010.

⁷⁰ *Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”. Raport końcowy, GHK, grudzień 2010.*

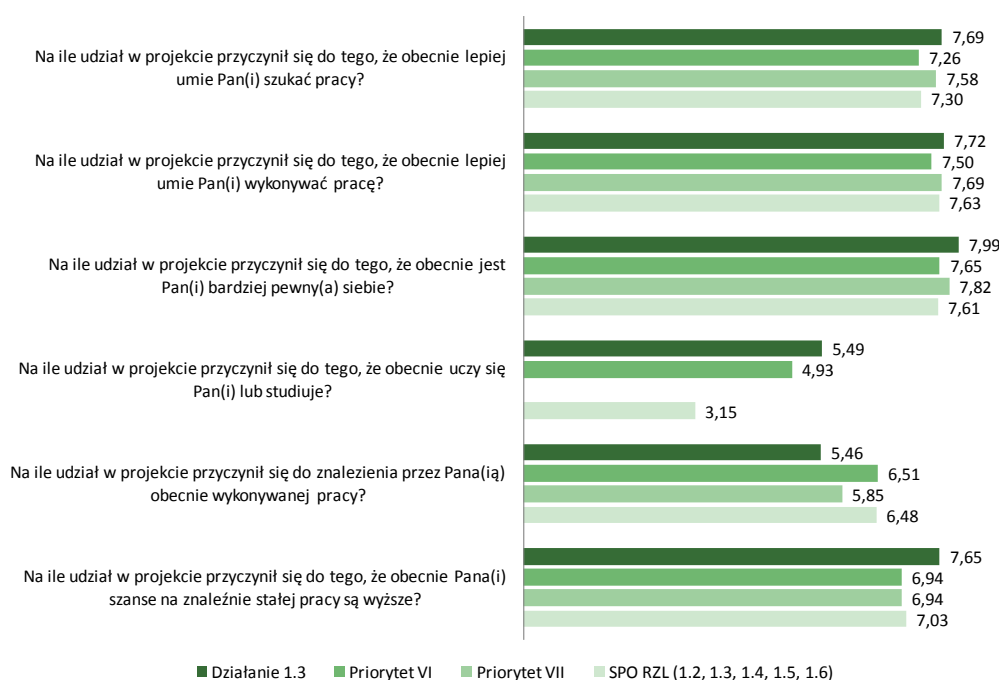
⁷¹ Tamże.

Wskaźnik		Wielkość osiągnięta	Wielkość docelowa wg Programu	Stopień realizacji wskaźnika
Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach	O	20,8%	30%	69%
	K	7,6%	-	-
	M	26,5%	-	-
Udział osób, które podjęły samozatrudnienie w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach	O	1,8%	7%	26%
	K	0%	-	-
	M	2,5%	-	-

Źródło: *Badanie wskaźnika „Udział osób, które podjęły pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które zakończyły udział w projektach (O/K/M), w tym udział osób, które podjęły samozatrudnienie (O/K/M)”. Raport końcowy, GHK, grudzień 2010.*

Porównując to podejście z zalecanym (efektywność netto) wniosek jest taki, że podaje się efektywność brutto. Wpływ udziału w projekcie bada się natomiast tylko na podstawie własnych deklaracji uczestników (wykres...).

wykres 24 Wpływ udziału w projekcie na zmianę sytuacji bezrobotnych uczestników



Źródło: jak do tabeli wyżej, używano skali od 1 do 10.

Z zestawienia wynika, że pracujący po 6 miesiącach od zakończenia projektu, w mniejszym stopniu niż w innych pytaniach, łączyli fakt zatrudnienia z usługami, które otrzymali w projekcie. Pozostaje otwartym pytanie, na ile autodeklaracja, że coś na nas wpłynęło może być wystarczającym dowodem tego wpływu. Ponadto, gdy już ten wpływ zostanie zidentyfikowany, nie wiadomo, czy bez udziału w projekcie wynik nie byłby podobny.

Jeżeli chodzi o projekty realizowane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, ich skuteczność zatrudnieniowa wynosiła:

Wskaźnik efektywności – odsetek beneficjentów, którzy podjęli pracę w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które wzięły udział w projektach priorytetu VII: kobiety - 16,6%, mężczyźni - 19,9%, ogółem - 17,6%.⁷²

Wynik należy zestawić z informacją, że 70% z całej liczby uczestników projektów priorytetu VII (ponad 35,6 tys. do 2009 r.) były to kobiety. W priorytecie VI wskaźnik ogółem wynosił 45%, ale należy wziąć pod uwagę, że uczestnicy priorytetu VII są w trudniejszej sytuacji (wysoki udział osób niepełnosprawnych, w tym dużo wyższy z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, oraz długotrwale bezrobotnych).

Wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej po 18 miesiącach były wyższe o około 10 punktów procentowych, ale nadal nie osiągnięto celu 40%.

Tabela 34 **Wskaźniki zatrudnienia po 6 i 18 miesiącach, projekty z priorytetu VII PO KL**

PRIORYTET VII	Płeć	Wartość po 6 msc.	Wartość po 18 msc.	Zmiana
Wskaźnik efektywności – odsetek beneficjentów, którzy podjęli pracę w okresie do 6/18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w łącznej liczbie osób, które wzięły udział w projektach	Ogółem	17,6%	27,3%	+9,7 pp.
	Kobiety	16,6%	26,0%	+9,4 pp.
	Mężczyźni	19,9%	30,6%	+10,7 pp.

Źródło: *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Raport końcowy z III etapu ewaluacji*, 2011, s. 21.

Jeżeli chodzi o subiektywnie oceniany wpływ udziału w projekcie na fakt zatrudnienia, to deklarował go raczej niewielki odsetek uczestników projektów priorytetu VII. Był on przy tym mniejszy niż w przypadku priorytetu VI.

Tabela 35 **Subiektywnie oceniany wpływ udziału w projekcie na fakt zatrudnienia (priorytety VI, VII i VIII PO KL)**

⁷² *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, 2010, s. 5.

Priorytet	VI	VII	VIII	Ogółem
Odsetek respondentów, którzy w <u>etapie II</u> zadeklarowali, że ich udział w projekcie miał istotny wpływ na znalezienie obecnie wykonywanej pracy	16,2%	7,9%	1,4%	12,6%
Wzrost w III etapie odsetka respondentów, którzy zadeklarowali, że ich udział w projekcie miał istotny wpływ na znalezienie obecnie wykonywanej pracy	+9,0 pp.	+9,0 pp.	+2,7 pp.	+7,7 pp.
Odsetek respondentów, którzy w <u>etapie II lub III</u> zadeklarowali, że ich udział w projekcie miał istotny wpływ na znalezienie obecnie wykonywanej pracy	25,2%	16,9%	4,1%	20,3%
Margines błędu oszacowania	±2,1%	±4,9%	±1,7%	±1,6%
Oszacowanie liczby osób, w przypadku których projekt przyczynił się do znalezienia pracy	[24 953 – 29 421]	[976 – 1775]	[762 – 1844]	[27 641 – 32 365]
Udział osób, które zadeklarowały, że ich udział w projekcie miał istotny wpływ na znalezienie pracy, w liczbie osób, które zmieniły lub znalazły pracę	56,3%	58,0%	28,3%	54,0%

Źródło: III etap ewaluacji, s. 24

Z jednej opinii opartej na uczestnictwie w kilku projektach OPS wynikało, że przynajmniej w początkowym okresie realizacji PO KL mogły być popełniane liczne błędy skutkujące rozczarowaniem projektodawców i uczestników:

Spośród 54 kobiet objętych szkoleniami, zaledwie sześć zadeklarowało chęć uczestnictwa w podobnych programach w przyszłości oraz gotowość do podejmowania prac opiekuńczych w ramach zadań Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej. Cztery z nich za aktywną postawę zostały nagrodzone propozycjami pracy jako opiekunki społeczne, jednak to wyróżnienie nie było pierwotnie zaplanowane. Zatem żaden z założonych celów nie został osiągnięty. Mimo to projekty zostały rozliczone przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych i wspierają statystykę „wykonanego planu”. Co gorsza, kobiety, dla których uczestnictwo w projekcie miało być szansą na poprawę sytuacji - „udowodniły” sobie i innym, że do niczego się nie nadają, że tylko wszystkich wokół irytują. Utwierdziły się w przekonaniu, że „te z opieki” teraz już na pewno wiedzą, co o nich myśleć - a pracy jak nie miały, tak dalej mieć nie będą.⁷³

Wśród powodów takiej porażki projektów realizowanych przez te kilka OPSów autorka wskazała:

- 1) mechaniczny i odgórny proces rekrutacji;
- 2) odgórne zdefiniowanie potrzeb i możliwości grupy docelowej;
- 3) źle dobrane i przeładowane szkolenia⁷⁴;
- 4) brak lokalnej diagnozy społeczno-ekonomicznej;

⁷³ I. Książkiewicz, *Jak wylać dziecko z kąpielą? Na marginesie doświadczeń trzech gmin*, Obywatel nr 3/ 2009, s. 53.

⁷⁴ Podobny wniosek z innego źródła: „zarówno zbyt duża liczba zajęć przewidzianych w ramach projektu systemowego, a także zbyt „sztywne” ramy uczestnictwa w projekcie, które częstokroć ustalane były odgórnie - bez porozumienia z potencjalnymi uczestnikami projektu - stanowiły czynniki decydujące o nie przystępowaniu do (bądź rezygnacji z) projektu”, *Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, MRR 2011.

- 5) brak odpowiedniego wsparcia ze strony Jednostki Wdrażającej na etapie planowania działań;
- 6) brak upowszechnienia wyników badań ewaluacyjnych i dyskusji nad nimi w celu uniknięcia podobnych błędów w przyszłości;
- 7) nadmierny entuzjazm i ambicjonalne podejście organizatorów;
- 8) niedocenywanie „siły i możliwości oddziaływania społecznego inicjatyw podejmowanych przez małe grupy na rzecz innych małych grup w celu rozwiązania nawet doraźnych problemów”.

Jedna z kierowniczek MOPS, cytowana przez Książkiewicz, mówiła: „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”.

Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że ośrodki pomocy społecznej dopiero od czasu PO KL realizują projekty aktywizacji zawodowej i społecznej, mając do czynienia z trudniejszymi problemami, w związku z tym pierwsze doświadczenia mogły być bardzo zróżnicowane. Aby zbadać proces uczenia się projektodawców wykonujących kilka projektów należałoby zlecić osobne badania na ten temat.

Narzędzia aktywnej integracji to w praktyce głównie kontrakt socjalny, dużo rzadziej korzystano z PAL i sporadycznie z indywidualnych programów integracji dla ON⁷⁵. Należy pamiętać, że ocena kontraktów wśród pracowników socjalnych bywa ambiwalentna⁷⁶.

W przypadku PAL, czyli pracy środowiskowej, animacji społeczno-kulturalnej lub organizacji społeczności lokalnej, pracownicy socjalni i eksperci są mniej sceptyczni.⁷⁷ Nie wypracowano jednak metod ewaluacji takich przedsięwzięć, mamy do dyspozycji jedynie jakościowe studia przypadków⁷⁸. W jednym z nich (cztery PAL-e na Śląsku) program najmniej udany podsumowano tak

Głównym narzędziem rozwiązywania problemów społecznych i aktywizacji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach programu, są realizowane prace społecznie użyteczne, kursy umiejętności społecznych i zawodowych (poruszanie się po rynku pracy), podnoszenie kompetencji komunikacyjnych i samoprezentacji, szkolenia zawodowe itp. W pracach społecznie użytecznych biorą udział bezrobotni uczestnicy projektu, bez prawa do zasiłku. Udział w pracach społecznie użytecznych ma na celu zapewnienie osobom bezrobotnym minimalnych środków do życia, wsparcie działań społeczności lokalnych oraz, przede wszystkim, ich dyscyplinowanie w zakresie wywiązywania się z codziennych obowiązków i ograniczenie pracy „na czarno”. W ramach projektu wyremontowano 15 klatek schodowych, oczyszczono i odbudowano zaniedbany park przylegający do Osiedla, zbudowano nowy plac zabaw. Działania te realizowano z inicjatywy uczestników PAL, byli więc pozytywnie zmotywowani. Dewastacja placu zabaw - prawdopodobnie przez tzw. „złomiarzy” - spowodowała ich frustrację i zanik zainteresowania pracami na rzecz Osiedla.

Jedno z podsumowań programu najbardziej udanego w dzielnicy Nikiszowiec

⁷⁵ Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, MRR 2011, s. 67.

⁷⁶ T. Biernat, A. Karwacki, *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Akapit 2011, s. 133-134.

⁷⁷ Opinie pracowników socjalnych: T. Biernat, A. Karwacki, op. cit., s. 134-137. Opinie ekspertów skupionych wokół zadania 3 w projekcie 1.18, czyli głównie M. Rymszy, T. Kaźmierczaka (projekt PIW EQUAL Budujemy Nowy Lisków), B. Skrzypczaka (CAL) zob. M. Rymsza (red.) *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, ISP, 2012.

⁷⁸ Na przykład: K. Wódz, K. Faliszek, B. Kowalczyk, E. Leśniak-Berek, W. Mandrysz, *Programy aktywności lokalnej jako instrument aktywizacji środowiska lokalnego w rozwiązywaniu problemów mieszkańców*, Łódzki Przegląd Socjologiczny, LIX/4 2010.

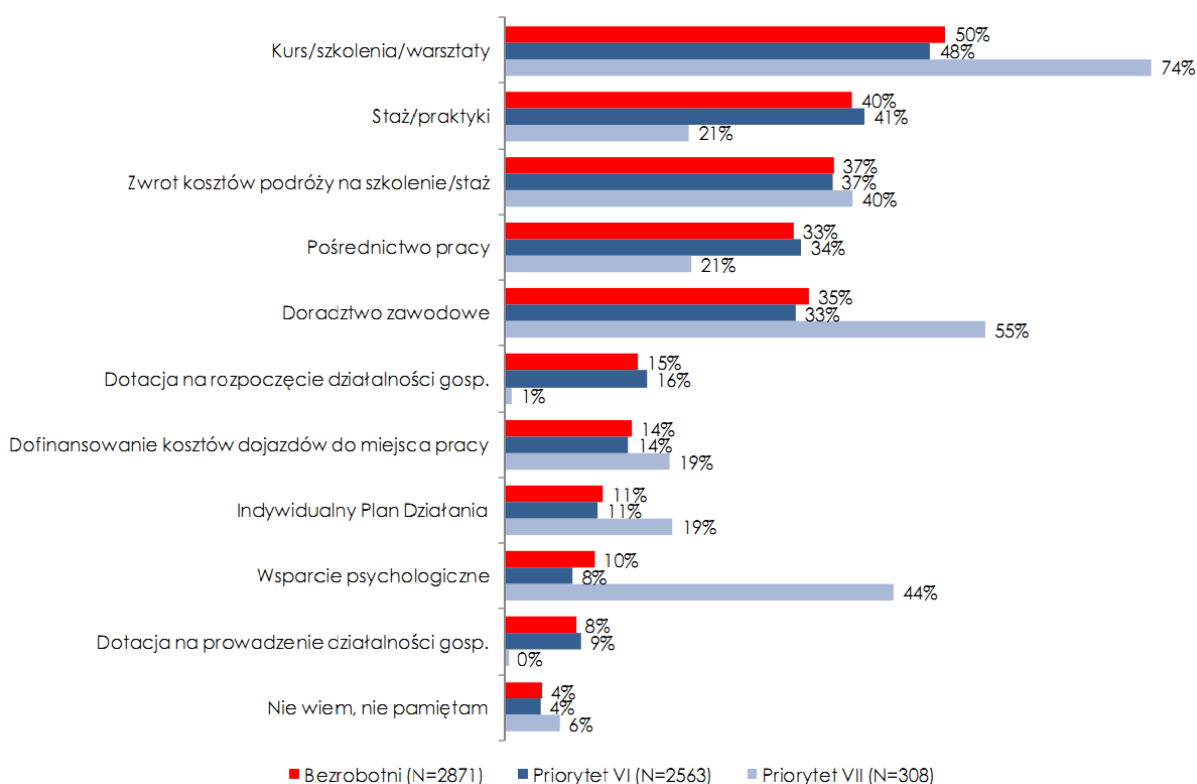
Program PAL w Nikiszowcu trwa dopiero trzy lata, ale są już widoczne zmiany w społeczności lokalnej, m.in.: rozszerzenie działań na rozwój gospodarczy dzielnicy, wzrost samodzielności liderów, wzrost wsparcia dla działań obywatelskich. W kolejnej jego edycji planuje się zwiększenie przedsiębiorczości mieszkańców Nikiszowca, m.in. w ramach sektora ekonomii społecznej. II Jarmark Nikiszowicki przyczynił się do wzrostu aktywizacji społecznej, w tym zawodowej, mieszkańców, także osób szczególnie zagrożonych marginalizacją społeczną. Nawiązano kontakt z Wirtualnym Inkubatorem Gospodarki Społecznej, działającym w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, który zajmuje się propagowaniem idei ekonomii społecznej, w szczególności spółdzielni socjalnych.

Autorki tego przeglądu uznały, że programy aktywności lokalnej to przedsięwzięcia o charakterze długofalowym, stąd powstrzymały się od ogólnej konkluzji zgłaszając kilka hipotez i potrzebę ich weryfikacji „poprzez badania ewaluacyjne, prowadzone na reprezentatywnej próbie tych programów”. Wśród hipotez znalazły się takie:

- Działania skupione są przede wszystkim na klientach pomocy społecznej.
- Niewielkie zaangażowanie wolontariatu i organizacji obywatelskich.
- Programy nie są częścią szerszych działań na rzecz zmarginalizowanych społeczności: „jedynym sensownym rozwiązaniem są całościowe programy rewitalizacji danego obszaru miasta, stanowiące element zintegrowanej, kompleksowej polityki miejskiej”.
- Pracownicy socjalni zatrudnieni w jednostkach pomocy społecznej mają słabsze wyniki w pracy środowiskowej w porównaniu z bardziej niezależnymi pracownikami społecznościowymi (*community workers*).

Przechodząc do oceny instrumentów aktywnej integracji, to po pierwsze warto pokazać specyfikę wsparcia w priorytecie VII.

Wykres 25 Rodzaj otrzymanego wsparcia przez osoby bezrobotne według Priorytetów.
Wskazania powyżej 4 proc.



Źródło: Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, 2010, s. 32.

Skuteczność instrumentów na podstawie deklaracji stosujących je pracowników socjalnych zatrudnionych w projektach:

Ponad 3/4 ankietowanych za najbardziej skuteczne instrumenty uznało aktywizację społeczną. Za „raczej skuteczną” uznało ją średnio 46% ankietowanych a za „zdecydowanie skuteczną” ok. 30%. Na drugim miejscu pod względem pozytywnej oceny skuteczności realizacji znalazły się instrumenty aktywizacji edukacyjnej - pozytywnie ocenione średnio przez 70% ankietowanych. Instrumenty aktywizacji zdrowotnej zostały uznane za najmniej skuteczne - ale i tak średnio co drugi ankietowany pozytywnie oceniał ten instrument. Najniżej instrumenty aktywnej integracji zostały ocenione w województwie podkarpackim gdzie 5% respondentów stwierdziło że wdrażane instrumenty aktywnej integracji są zupełnie nieskuteczne, natomiast co trzeci stwierdził że wykorzystywane w projekcie aktywne instrumenty integracji są raczej nieskuteczne. Instrumenty aktywnej integracji zostały najlepiej ocenione w województwie warmińsko-mazurskim oraz podlaskim, gdzie znikomy odsetek respondentów deklarował niską skuteczność wdrażanych instrumentów.⁷⁹

Co do dalszych opinii o instrumentach i ich skuteczności, to występowały problemy z ich jednolitym rozumieniem (brak standaryzacji instrumentów, np. ile ma trwać szkolenie z danego zakresu) oraz z oceną skuteczności poszczególnych z nich, myślano głównie w kategoriach skuteczności całego projektu. Jeden z ważniejszych wniosków wskazywał konieczność podziału zadań pomiędzy jednostki pomocy społecznej a urzędy pracy

Poza tym, na skuteczność projektów systemowych wpływa też fakt, iż OPS-y i PCPR-y często decydują się na zastosowanie w swoich projektach instrumentów aktywizacji zawodowej, podczas gdy nie mają ku temu odpowiednich możliwości oraz zasobów, tak aby skupiać się na praktycznych aspektach tych działań (np. kontaktach z pracodawcami, organizacją staży i praktyk itp.). Warto zatem, aby OPS-y i PCPR-y koncentrowały się bardziej na integracji społecznej swoich beneficjentów, wspierały osoby wykluczone społecznie i wzmacniały ich potencjał – natomiast aktywizacja zawodowa powinna następować przez wyspecjalizowane do tego instytucje rynku pracy. Dlatego bardzo dobrze przez badanych oceniane były wszelkie instrumenty społeczne: warsztaty aktywizacji społecznej, warsztaty umiejętności życiowych, warsztaty z kreowania własnego wizerunku, poradnictwo specjalistyczne. W opinii respondentów zastosowanie tych instrumentów przynosi widoczne zmiany.⁸⁰

Autorzy raportu ewaluacyjnego podkreślali znaczenie kompleksowości wsparcia (choć jednocześnie stwierdzono, że instrumenty zdrowotne były używane bardzo rzadko) oraz jego indywidualizacji (przy sugestjach dotyczących słabości rekrutacji uczestników do projektów oraz diagnozy ich problemów, co indywidualizacji nie sprzyja).

Szczególnym doświadczeniem w kontekście PO KL, i nie tylko, są projekty asystentury rodzinnej (nazywanej też niekiedy „pogłębioną pracą socjalną”) realizowane od 2005 r. oraz od kilku lat rozwijana idea i praktyka pomocy terapeutycznej metodą skoncentrowaną na rozwiązaniach.

Asystent rodziny... ma za zadanie zmienić stosunek osób w rodzinie do własnej sprawczości, zwiększyć ich poczucie wpływu na własne życie, podnieść samoocenę. Indywidualna pomoc służy rozwojowi kompetencji poszczególnych członków rodziny, osiągnięciu wyznaczonych przez nich celów, wzbudzaniu w nich wiary we własne możliwości oraz motywowaniu do podejmowania działań do tej pory uznawanych za niemożliwe. Aktywności asystenta i rodziny zmierzają do jej usamodzielnienia i pozostawienia w niej dzieci, w środowisku zapewniającym im poczucie bezpieczeństwa i prawidłowy rozwój.⁸¹

Asystentura rodzinna została wprowadzona do polskiego prawa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷⁹ Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, MRR 2011, s. 58.

⁸⁰ Tamże s. 61.

⁸¹ I. Krasiejko, A. Imielińska, Efektywność asystentury rodziny na podstawie badań przeprowadzonych w MOPS w Częstochowie, w: M. Szpunar red. Asystentura rodziny - analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”, Gdynia 2011.

Badania w Częstochowie, Gdyni i Poznaniu potwierdzają skuteczność asystentury realizowanej w ramach programów z lat 2005–2011. Autorki tak podsumowują swoje doświadczenia

W naszym przekonaniu dalsze efekty asystentury, tej realizowanej po 2012 r., zależą będą zarówno od nakładów finansowych, sposobu rekrutacji i przygotowania wykonujących ją pracowników, organizacji ich pracy w danej placówce (zadaniowy czas pracy, maksymalnie 10 rodzin), jak i umiejętności podejmowania dialogu między władzami samorządowymi, pracownikami instytucji zajmującymi się pomocą rodzinie (zwłaszcza na płaszczyźnie pracownik socjalny – asystent i kurator – asystent).

Ważne, że podkreślono zarówno kompetencje asystentów rodzinnych, jak i warunki organizacyjno-finansowe oraz umiejętności dialogu i współpracy.

Brakuje ewaluacji, która skupiałaby się na wynikach EFS w odniesieniu do podmiotów reintegracji społecznej, które można uznać za (w założeniach) element prozatrudnieniowy zaprojektowany jako odpowiadający na potrzeby zawodowe klientów pomocy społecznej.⁸²

Warto jeszcze przytoczyć ekspercką ocenę mocnych i słabych stron PO KL, w szczególności priorytetu VII. C. Miżejewski wśród pierwszych dostrzega:

Pierwsza to nadanie nowego tonu, nowego tchnienia idei integracji społecznej. Druga, to prawdziwa rewolucja w systemie pomocy społecznej. Trzeba pamiętać, że obie stanowią początek drogi, albowiem po kilkudziesięciu latach funkcjonowania „opieki społecznej” - a nie pomocy społecznej, jest to trudna zmiana, zarówno z uwagi na kwestie mechanizmów prawnych, finansowych jak i mentalności, czy jak kto woli kultury organizacyjnej instytucji.⁸³

Do zasadniczych elementów „nowego tonu” zaliczone zostało całościowe podejście do promowania integracji społecznej i zwalczania ubóstwa (włączenie systemu pomocy i integracji społecznej do działań aktywizacyjnych), wielowymiarowa (czyli nie tylko zawodowa) aktywna integracja oparta na idei partnerskich relacji między pracownikami socjalnymi i osobami zagrożonymi społecznie.

Rewolucja polegała natomiast na upowszechnieniu działań projektowych w pomocy społecznej, wprowadzeniu nowych narzędzi i instrumentów aktywizujących pomoc społeczną, zwiększaniu kompetencji pracowników socjalnych poprzez studia i szkolenia oraz zwiększenie zatrudnienia pracowników socjalnych (normy w tym względzie, czyli 1 pracownik na 2000 mieszkańców w wielu miejscach nie były spełnione).

Do porażek C. Miżejewski zaliczył schematyczne podejście do treści projektów co wiązało się z powielaniem działań urzędów pracy, brak kompleksowej współpracy między pomocą społeczną a urzędami pracy. Problemy ze wsparciem z EFS to opóźnienia w przekazywaniu pieniędzy, roczne budżetowanie mimo założonej długofalowości działań, biurokratyzacja działań, trudności w stosowaniu prawa zamówień publicznych i nieprzyjazne podejście instytucji kontrolnych.

Część słabych stron była związana z nieobecnością sektora obywatelskiego, czyli niewielką liczbą partnerstw, a w przypadku projektów konkursowych – niską jakością projektów organizacji obywatelskich.

Ekspert sformułował kilka zaleceń, które jego zadaniem wynikają z dotychczasowych doświadczeń PO KL:

1. Uspójnienie działań urzędów pracy, pomocy społecznej i organizacji obywatelskich.
2. **Zwiększenie udziału działań nastawionych na całe społeczeństwo.**

⁸² W dokumencie *Raport końcowy z pomiaru wpływu EFS na poziom zatrudnienia i ekonomizację podmiotów ekonomii społecznej w ramach badania SOF-1 za 2010 rok*, GUS, 2011, nie wyszczególniono tych podmiotów.

⁸³ Skuteczność i przeciwność Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w obszarze integracji społecznej, w: M. Grewiński, J. Krzyżkowski red. *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, MCPS, 2011, s.

3. **Dalsze inwestycje w kompetencje pracowników socjalnych poprzez lepszej jakości szkolenia, szczególnie w zakresie partnerstwa, pracy środowiskowej, metod pracy.**
4. Uchwalenie ustawy o zawodzie pracownika socjalnego.
5. **Współpraca podmiotów publicznych z obywatelskimi powinna być oparta na standardach jakości wypracowywanych oddolnie.**
6. Uproszczenie procedur oraz rozliczanie z rezultatów, w szczególności odnośnie sektora obywatelskiego.
7. Wskazanie priorytetowych usług społecznych wspieranych niezależnie od tego, kto ich udziela.
8. Docenienie znaczenia integracji i spójności społecznej, uczynienie jej priorytetem na wszystkich poziomach.

Nie wszystkie rekomendacje dotyczą tego, co miałyby być przedmiotem wsparcia z EFS (np. 4). Rekomendacja 6 dotyczy sposobu wsparcia, a nie tego, co ma być wspierane. Z kolei 7 wymaga dopiero wskazania priorytetowych usług społecznych. Zalecenie 8 wymaga również doprecyzowania. Wątpliwości budzi też rola EFS dla uspołniania działań (1), ale może chodziło o to, że mają być wspierane projekty partnerskie czy ogólnie oparte na współpracy podmiotów tych typów. Zalecenie 5 dotyczy bezpośrednio współpracy publiczno-społecznej z dodatkowym warunkiem oparcia jej na oddolnych standardach, ale została sformułowana.

Najbardziej klarowne dla wsparcia EFS wydają się rekomendacje 2 i 3 oraz 5, szczególnie jeżeli to ostatnie przekształcimy tak: „inwestowanie we współpracę publiczno-społeczną opartą na oddolnych standardach”.

Na podstawie powyższych uwag i analiz oraz własnej orientacji mogę stwierdzić, że PO KL zapoczątkował wiele pozytywnych procesów w systemie pomocy i integracji społecznej, które powinny być kontynuowane w kolejnym okresie finansowania.

W szczególności warto postawić na zwiększanie potencjału do aktywności (w różnych wymiarach życia) poprzez zastosowanie kompleksowych i zindywidualizowanych form wsparcia (kombinacje różnych instrumentów), które mają na celu zwiększenie kompetencji ogólnospołecznych (tzn. takich, których wymaga utrzymanie pozytywnych relacji z innymi ludźmi, np. umiejętności w zakresie komunikacji interpersonalnej) i ogólnozawodowych (tzn. takich, które przydają się w każdej pracy, np. systematyczność, wytrwałość, ukończenie edukacji na wyższym poziomie), a także poprawę funkcjonowania w środowisku rodzinnym (doradztwo i terapia rodziny) i w sąsiedztwie i społeczności lokalnej. Ten kierunek odpowiada na problem niedostatecznego wsparcia pozazawodowego, które jest warunkiem i bazą dla podmiotowości i rozwoju.

W ujęciu instytucjonalnym należy wspierać przede wszystkim organizacje obywatelskie i ich działania z zakresu aktywizacji społecznej i kulturalnej osób i społeczności zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych. W drugiej kolejności wsparcie powinno być skierowane do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, reintegracji (CIS, KIS, SS) i rehabilitacji zawodowej i społecznej (WTZ, ZAZ, SS). Główny cel tego wsparcia to poprawa dostępności i jakości świadczonych usług przez organizacje obywatelskie i przez jednostki sektora publicznego. Jest to odpowiedź na problem niedostatecznego rozwoju ilościowego i jakościowego usług.

Trzeci kierunek wsparcia to inwestowanie w badania naukowe o nastawieniu ewaluacyjnym i praktycznym w stosunku do usług pomocy, integracji i rehabilitacji. Jest to

warunek dla rozwijania usług pomocy, integracji i rehabilitacji opartych na dowodach⁸⁴, a także jeden z wymiarów jakości.

⁸⁴ R. Szarfenberg, Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej, Problemy Polityki Społecznej nr 15, 2011.

Analiza obszarów działań w priorytecie promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa

Uwagi wstępne

Najpierw przedstawię kilka uwag dotyczących znaczenia samego priorytetu. „Włączenie społeczne” to tłumaczenie angielskiego „social inclusion”. O ile antonim w postaci „wykluczenia społecznego” dobrze się w Polsce przyjął (głównie w literaturze akademickiej, niekiedy w dokumentach strategicznych czy ustawach – ustawa o zatrudnieniu socjalnym), to nie można tego powiedzieć o „włączeniu” czy o „inkluzji”. Najczęściej mowa o integracji lub reintegracji społecznej (Narodowa Strategia Integracji Społecznej z 2004 r., ustawa o zatrudnieniu socjalnym z centrami i klubami integracji społecznej oraz zajęciami reintegracji społecznej i zawodowej). Używanie słowa „włączenie” zawęży perspektywę, co ma też i dobre strony, gdyż nie myślimy o szerszych procesach integracji i dezintegracji społecznej, ale o włączaniu osób wykluczonych do sfer życia zbiorowego, uznanych za kluczowe dla ich funkcjonowania czy uczestnictwa. Gdyby interpretować ustawę o zatrudnieniu socjalnym, jako główny instrument promowania włączenia społecznego, to w jej nazwie mamy tylko „zatrudnienie”, chociaż zajęcia reintegracyjne mają również aspekt społeczny, nie powiązany bezpośrednio z pracą.

W ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, poza tym, że również odróżnia ona aspekt społeczny od zawodowego rehabilitacji, wymienia się wszystkie elementy. Gdyby ustawa o zatrudnieniu socjalnym została podporządkowana tej logice, to w nazwie miałaby „o reintegracji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób wykluczonych społecznie”. Pytanie zasadnicze dotyczy tego, czy usługi rehabilitacji lub reintegracji potraktowane jako całość mają prowadzić do zatrudnienia, czy też nie ma takiego powiązania, w szczególności pomiędzy reintegracją czy rehabilitacją społeczną a zatrudnieniem (patrz punkt następny).

Spójrzmy teraz na kierunki działania I-IV nowego priorytetu EFS. W dyskursie społecznym UE jeszcze niedawno wyrażano przekonanie, że flexicurity oraz aktywna integracja są to podstawy nowoczesnej polityki społecznej. Flexicurity oznacza udane połączenie trzech elementów: elastyczny rynek pracy, aktywne programy rynku pracy oraz zapewnienie odpowiedniego dochodu osobom poszukującym pracy. Z kolei aktywna integracja opiera się na trzech filarach:

- minimalny dochód gwarantowany,
- inkluzywny rynek pracy
- usługi społeczne wysokiej jakości.

W obu przypadkach szuka się dobrego połączenia walki z bezrobociem i biernością zawodową oraz walki z ubóstwem. Tę drugą wyrażają zwykle rozdzielone instytucjonalnie działania polegające na zapewnianiu dochodu osobom poszukującym pracy (zasiłki z urzędów pracy) oraz osobom czy gospodarstwom domowym pozbawionym wystarczających środków do życia (zasiłki z ośrodków pomocy społecznej). W obu przypadkach występuje taka sama konfiguracja instrumentów: usługi (np. doradztwo zawodowe, edukacja zawodowa, pośrednictwo pracy w urzędach pracy; np. praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne w ośrodkach pomocy społecznej i centrach pomocy rodzinie) i zasiłki. Pozostaje różnica pomiędzy rozwiązaniami elastycznymi i inkluzywnymi wobec rynku pracy. Pierwsze oznaczają m.in. mniejsze ograniczenia w zwalnianiu i zatrudnianiu pracowników według potrzeb pracodawców. Drugie mają m.in. skłonić ich do zatrudniania osób, których raczej bez zachęt nie zatrudniliby lub zatrudniliby w dużo mniejszej skali (w przypadku osób niepełnosprawnych, niezatrudnianie ich odpowiedniego odsetka powoduje konieczność wpłaty określonej kwoty na PFRON).

Działanie IV, dotyczące usług, mieści się też w zakresie aktywnej integracji w tym sensie, że ona też uwzględnia cele czy działania w obszarze usług. Świadome rozdzielanie tych dwóch grup usług powinno wskazywać na różnicę między usługami społecznymi w obszarze aktywnej integracji i poza nim. W obu przypadkach służą one tym samym celom w postaci zwiększania integracji społecznej i zmniejszania ubóstwa. Wskazanie dostępności oznacza, że chodzi tu o to, aby osoby wykluczone lub ubogie nie miały problemów z korzystania z usług, które mają być dla wszystkich, a nie tylko są adresowane do wykluczonych. Dowodem na to jest wskazanie opieki zdrowotnej, można do tego dodać, poza edukacją (która jest w osobnym priorytecie), również transport, wynajem mieszkań itp. Działanie to ściśle się też wiąże z działaniem III, gdyż dyskryminacja utrudnia dostęp do usług. Sam dostęp to oczywiście nie wszystko, usługi powinny być też wystarczającej jakości, na co wskazano zarówno w trzecim filarze aktywnej integracji, jak i w treści kierunku działania nr IV.

Kierunek II (integracja społeczności zmarginalizowanych) z kolei dobrze się wpisuje w III, gdyż Romowie są dyskryminowani ze względu na swoje etniczne pochodzenie. Rozdzielenie tych dwóch wątków oznacza, że poza walką z ich dyskryminacją (gdzie jednak bezpośrednio nie zostali wskazani jako przykładowa lub priorytetowa grupa) należy podejmować też inne działania. Przy czym nie uznano, że te działania ograniczają się do aktywnej integracji (np. nie zapisano „aktywna integracja, w tym Romów”). Można to interpretować tak, że aktywna integracja skierowana jest do jednostek czy rodzin, brakuje więc takich działań integracyjnych (o charakterze innym niż walka z dyskryminacją), które skierowane byłyby do całych społeczności skoncentrowanych przestrzennie, np. część miasta zamieszкана głównie przez Romów; szczególnie oddalona i uboga wieś lub kilka wsi, osiedle domów socjalnych zamieszkanym przez ubogie rodziny. To bardzo wyraźnie obejmuje działania o charakterze rewitalizacji społecznej i nawiązuje do idei inkluzywnego rozwoju lokalnego, społecznie odpowiedzialnego terytorium, czy zintegrowanych podejść do wspierania zmarginalizowanych sąsiedztw (*disadvantaged neighbourhoods*)⁸⁵.

Z kolei działanie III (zwalczanie dyskryminacji) swoim charakterem odbiega od obszaru zawężająco rozumianej polityki społecznej, nastawionej na prozatrudnieniowe zabezpieczenie dochodu i uniwersalizację dostępu do usług społecznych. Dyskryminacja jako problem traktowana jest niezależnie od problemów o charakterze socjalnym, edukacyjnym czy zdrowotnym. Walkę z dyskryminacją umieszczono w kontekście promowania włączenia społecznego i przeciwdziałania ubóstwu, więc w tle mamy założenie że, im mniej dyskryminacji, tym więcej integracji i mniej ubóstwa. Można wskazać, że historyczna sekwencja działań była taka, najpierw eliminowano dyskryminację, a następnie starano się wyrównywać szanse uprzednio dyskryminowanych poprzez działania afirmatywne (uprzywilejowujące w dostępie do instytucji i usług, do których wcześniej dostępu odmawiano). Stąd odróżnienie polityki antydyskryminacyjnej od afirmatywnej. Ważne, aby nie sprowadzać tej pierwszej wyłącznie do zakazów dyskryminacji i ścigania oraz karania osób, które dyskryminują. Wyróżnić należy wyspecjalizowane usługi związane z problemem dyskryminacji, które skierowane są do dyskryminujących, do dyskryminowanych, ale też do wszystkich, np. edukacja antydyskryminacyjna, poradnictwo antydyskryminacyjne itp. Działania afirmatywne mogą mieć z kolei charakter prawnych przywilejów dla wcześniej dyskryminowanych, ale mogą też być mniej formalnymi programami na rzecz wyrównywania szans takich zbiorowości.

Poza tym, nie zawsze dyskryminacja musi prowadzić do wykluczenia (np. w sensie wymuszonego braku uczestnictwa, niekorzystania z praw), a w szczególności do ubóstwa jednostek, zbiorowości czy grup, które jej podlegają.

⁸⁵ Omówione między innymi w *CoNet's Guide to Social Cohesion: Integrated Approaches in Disadvantaged Neighbourhoods*, URBACT II.

Wśród przesłanek dyskryminacji znalazły się płeć, rasa lub pochodzenie etniczne, religia lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna. Duża część problemów z tego zakresu ma już swoje nazwy: seksizm, rasizm, ksenofobia, handikapizm, ageizm, homofobia. Nie wspomniano o przesłankach kryjących się za statusem społeczno-ekonomicznym - dyskryminacja ze względu na ubóstwo, niski poziom wykształcenia, wykonywany zawód (patrz wyżej jedna z zasad Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego). Nie ma też dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania, np. osoby ze wsi w mieście, osoby z jednych dzielnic w innych dzielnicach. Tak czy inaczej, każda ze zbiorowości zidentyfikowanych poprzez te cechy może podlegać dyskryminacji różnie racjonalizowanej, różnie się przejawiającej i w większym lub mniejszym stopniu powiązanej z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Poszczególne zbiorowości mające cechy, z powodu których są dyskryminowane są bardzo różnorodne – kobiety (bardzo duża zbiorowość tak zróżnicowana jak całe społeczeństwo), ludzie o odmiennym kolorze skóry (pochodzący z różnych kontynentów, a także z małżeństw mieszanych rasowo), cudzoziemcy (z różnych krajów bliższych lub dalszych kulturowo), niepełnosprawni (fizycznie, intelektualnie, zmysłowo), osoby starsze (wczesna, średnia i późna starość) czy o odmiennej orientacji seksualnej (geje, lesbijki, osoby biseksualne).

Podsumowując te uwagi, zreinterpretujmy rozszerzając działania I-IV:

- Aktywna integracja poprzez usługi pomocy społecznej z nastawieniem na powiększanie potencjału do aktywności u osób wykluczonych i ubogich oraz na udostępnianie rynku pracy dla takich osób.
- Rewitalizacja społeczna uwzględniająca przestrzenne i osadnicze aspekty marginalizacji.
- Zwalczanie różnych odmian dyskryminacji ze względu na różne przesłanki, szczególnie gdy prowadzi do wykluczenia społecznego i ubóstwa, z uwzględnieniem roli różnych usług prorównościowych i antydyskryminacyjnych.
- Ułatwianie dostępu do różnych usług pożytku publicznego (czyli mających znaczenie uniwersalne i dla większości, patrz dalej odpowiedni punkt) dla osób wykluczonych i ubogich.

Zadajmy jeszcze pytanie, czego może brakować w tak określonym obszarze. Najbardziej może widoczny jest brak działań nastawionych na pomoc rodzinie, instytucjonalnie wyodrębnianych w przypadku problemów przemocy w rodzinie (np. usługi interwencji kryzysowej, oddziaływanie korekcyjno-edukacyjne na sprawców, piecza zastępcza) oraz trudności opiekuńczo-wychowawczych rodziców (wspieranie rodziny, piecza zastępcza). Drugi duży pominięty obszar odnosi się do działań typowo opiekuńczych dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i samodzielnej egzystencji z powodu choroby, sprzężonych niepełnosprawności czy zaawansowanej starości. Trzeci aspekt, którego może brakować to usługi dla młodzieży z wieloprogowymi środowiskami, nie związane z celami prozatrudnieniowymi, ale m.in. z prawidłową socjalizacją, zapobieganiem zachowaniom ryzykownym, rozbudzaniem ciekawości świata.

Integracja na rynku pracy a integracja społeczna

W doktrynie EFS realizowanej dotychczas integrację społeczną widziano głównie w kontekście działań prozatrudnieniowych. W rozporządzeniu z 2006 r. wyszczególniono następujące priorytety

- zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu lepszego przewidywania zmian gospodarczych i pozytywnego zarządzania nimi;
- zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz trwała integracja na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zapobieganie bezrobociu, zwłaszcza bezrobociu długoterminowemu i bezrobociu wśród młodzieży, zachęcanie do aktywności w starszym wieku i dłuższej aktywności zawodowej oraz zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy;
- zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu ich trwałej integracji na rynku pracy oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy;
- wzmacnianie kapitału ludzkiego;
- wspieranie partnerstw, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci obejmujących odnośne zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, na poziomie transnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym w celu mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy.

W interesujących nas tu sprawach mowa o „trwałej integracji na rynku pracy”, „zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy”, „zwalczaniu wszelkiej dyskryminacji na rynku pracy”. Raz tylko pojawia się „zwiększanie integracji społecznej”, ale nie jako cel sam w sobie, tylko podporządkowany instrumentalnie innemu, czyli „trwałej integracji na rynku pracy”.

Głównym zadaniem EFS było więc wspierać te działania państw członkowskich, które miały służyć trwałej integracji na rynku pracy, w szczególności tych kategorii osób, które mają mniejsze szanse na zatrudnienie. Dyskusja może dotyczyć tego, czy zależy nam na tym, aby objęci działaniami, jak najszybciej podejmowali jakąkolwiek pracę - strategia *work first*, czy może powinni być odpowiednio do przygotowani - strategia odbudowy czy przebudowały kapitału ludzkiego, cech decydujących o zatrudnialności (poprzez szkolenia, doradztwo, wsparcie psychologiczne itp.), z ewentualnym uwzględnieniem społecznego wsparcia i – szerzej - działań na rzecz powiększania kapitału społecznego. Inna kwestia dyskusyjna dotyczy tego, czy docelowo trwała integracja ma być na otwartym rynku pracy, czy też może być to chroniony i subsydiowany rynek pracy, np. zakłady aktywności zawodowej czy spółdzielnie socjalne.

Naszkicowane w ten sposób podejście uznawane jest obecnie za bardzo przekonujące i stanowi podstawę reform w innych krajach:

*...aktywność zawodowa to fundament godności ludzkiej. W związku z tym polityka walki z wykluczeniem nie musi już obierać wszelkich kierunków, aby zapewnić przestrzeganie zasad godności ludzkiej we wszystkich możliwych dziedzinach, ale ma się koncentrować na aktywności zawodowej jako kamieniu węgielnym integracji i samorealizacji jednostek.*⁸⁶

Warto zwrócić uwagę na to, że nie argumentuje się tu za kierunkiem prozatrudnieniowym przede wszystkim dlatego, że jest to najlepszy sposób na zmniejszenie ubóstwa, ale dlatego, że praca jest podstawą godności. W ten sposób łatwiej dostrzegamy problem zapewnienia godności osobom, które z różnych powodów jednak nie pracują. Dodatkowym argumentem jest uproszczenie i uspołnienie strategii antywykluczeniowej w wymiarze

⁸⁶ J. Damon, *Wykluczenie*, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 121. Cytat dotyczy reformy wprowadzającej *revenu de solidarite active*.

celów, co też wpływa na dobór instrumentarium, które w przypadku aktywnych programów rynku pracy jest już dobrze rozwinięte i zbadane, relatywnie dużo lepiej niż w przypadku tego, co oferuje pomoc społeczna.

Całą logikę włączenia czy inkluzji społecznej przedstawia się następująco:

*Edukujemy i szkolimy ludzi, aby zapewnić im możliwość odpowiedniego włączenia się w szeregi siły roboczej. Powinno ono dać im szansę na uzyskanie dochodu pierwotnego [z pracy], który z kolei umożliwi im dostęp do zasobów gwarantujących uczestnictwo społeczne. Gdy bezrobocie czy niezdolność do pracy przerywa ten proces, interweniuje system zabezpieczenia społecznego, dostarczający dochodu zastępczego, aby podtrzymać uczestnictwo społeczne. Jednocześnie podejmuje się działania zaradcze takie jak pośrednictwo pracy, ponowne szkolenia lub nawet programy częściowego zatrudnienia, aby zapewnić szybkie ponowne włączenie w rynek pracy, co przywraca naruszoną logikę. Gdy jednak zarówno instrumenty ponownego włączenia, jak i ochrony dochodu są nieodpowiednie, wówczas realizuje się ryzyko wykluczenia.*⁸⁷

Dodając, że duży odsetek ludności dotyka ubóstwo przelotne, a tylko niewielka część doświadcza ubóstwa długoterminowego oraz to, że główne wydarzenia życiowe powodujące wejścia do ubóstwa lub wyjścia z niego związane są ze sferą małżeństwa i rodziny (np. małżeństwo, rozwód, urodzenie dziecka) i ze sferą rynku pracy (np. członkowie gospodarstwa domowego znajdują lub tracą pracę). Podkreślając jeszcze, że wydarzenia z obszaru zawodowego są ważniejsze, otrzymujemy dość przekonujące potwierdzenie tezy, że skuteczność działań prozatrudnieniowych w większości przypadków zapobiega ubóstwu.

Z kolei, gdy zawiedzie logika włączania i mamy do czynienia z ubóstwem, to jest ono najbardziej ograniczone w tych krajach, które prowadzą hojną politykę społeczną (model skandynawski, model kontynentalny) oraz rodzinną (work-family balance). Wniosek jest następujący:

*W celu zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu tradycyjny rynek pracy i instrumenty zabezpieczenia społecznego są kluczowe. Dlatego też koncentrowanie uwagi na ubóstwie i wykluczeniu bez uwzględnienia poprzednich faz procesu włączania jest nielogiczne.*⁸⁸

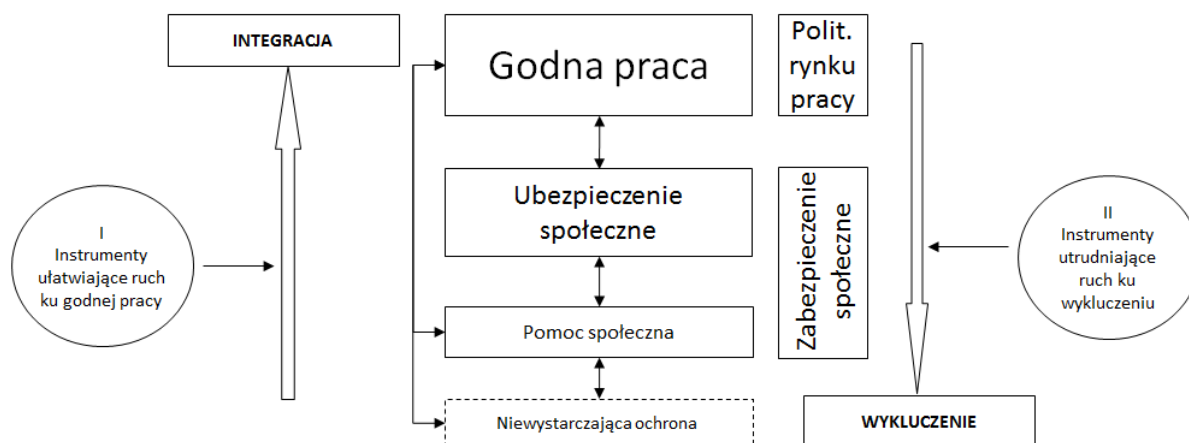
Te fazy to edukacja i szkolenie, rynek pracy, zabezpieczenie społeczne oraz usługi ponownego włączenia (reintegracja, rehabilitacja). Możemy napotkać problemy w każdej z tych faz, np. przedwczesne kończenie edukacji, niestabilna pozycja na rynku pracy, zbyt restrykcyjne warunki dostępu do świadczeń pieniężnych, nieskuteczne usługi ponownego włączania.

Dynamikę całego procesu dobrze oddaje schemat zaproponowany przez I. Nicaise.

Rysunek 9 Proces inkluzji społecznej w kontekście polityki społecznej

⁸⁷ J. Berghman, A. Debels, EU redistributive Social policy: Social exclusion transcended, w: K. De Boyser et al. red. *Between the Social and the Spatial: Exploring the Multiple Dimensions of Poverty and Social Exclusion*, Ashgate, 2009, s. 61 i 62.

⁸⁸ Tamże.



Źródło: I. Nicaise...

Na schemacie polityka inkluzji (zawodowej) jest po stronie instrumentów typu I. Ich celem jest stymulowanie przepływów ze stanów korzystania z zabezpieczenia społecznego lub niewystarczającej ochrony (tu są też prace niskiej jakości) do strefy godnej pracy, czyli wysokiej jakości zatrudnienia.

Nie sądzę, aby umiarkowani krytycy tego podejścia kwestionowali ekonomiczne, społeczne i psychologiczne znaczenie pracy w życiu człowieka. W szczególności jeżeli mowa o pracy dobrej jakości, która chroni również przed ubóstwem i nie dominuje całego życia jednostki uszkadzając jej pozazawodowe funkcjonowanie (*work-life balance*). Dlatego w krytyce strategii integracji poprzez zatrudnienie podkreśla się negatywnie oceniane zjawiska na rynku pracy, np. segmentację i dualizację na prace lepsze i gorsze, nie dające podstaw do utrzymania się, prowadzące do przepracowania, niepewne, szkodliwe dla zdrowia (psychicznego, wbrew tezie o tym, że praca jest źródłem szczęścia) itd., z sugestiami, że ten drugi segment jest coraz większy i coraz większa liczba ludzi nie jest w stanie się z niego wyrwać. Strategie prozatrudnieniowe nastawione są na ilość, a nie na jakość miejsc pracy. Szanse większości ludzi wykluczonych na prace dobrej jakości są znikome na coraz bardziej konkurencyjnym rynku pracy.

Powstaje więc pytanie o to, czy rzeczywiście praca niepewna i gorszej jakości jest dla wykluczonych lepsza od pewnego świadczenia pieniężnego, do którego będą mogli dorobić w pracy niskiej jakości. W strategiach prozatrudnieniowych pewność świadczenia jest problemem, gdyż zakłada się, że ona zniechęca do poszukiwania pracy w ogóle lub poszukiwania pracy lepszej jakości niż dorywcza, niezarejestrowana, tymczasowa. Dzieje się tak jednak głównie wtedy, gdy podjęcie pracy powoduje odebranie pomocy finansowej, czyli to system zmusza do wyboru pomiędzy niepewną pracą niskiej jakości a staraniem się o w miarę pewne świadczenia finansowe z różnych tytułów.

Drugi argument krytyczny wskazuje na to, że zatrudnienie nie jest realistyczną opcją dla części osób w wieku produkcyjnym pozostających poza rynkiem pracy, np. osoby o głębokich i/lub sprzężonych niepełnosprawnościach fizycznych, psychicznych i społecznych. Pytanie jednak, czy takich osób jest wiele

Z punktu widzenia wyłącznie biologicznego, jeżeli możliwe byłoby wykorzystanie w pełnym zakresie możliwości, jakie daje współczesna skutecznie zorganizowana rehabilitacja kompleksowa i poprawne rozwiązania problemu zatrudniania osób niepełnosprawnych, niezdolność do pracy jawi się jako praktycznie ograniczona do osób ze znacznymi deficytami intelektualnymi, cierpiących na psychozy w okresach zaostrzeń objawów i rozległymi, organicznymi uszkodzeniami OUN⁸⁹

⁸⁹ D. Bilski, *Czy istnieje potrzeba zmiany ustaw dotyczących orzecznictwa lekarskiego dla potrzeb rentowych i dlaczego?*, „Orzecznictwo Lekarskie” 2009, nr 6.

Autor tej opinii potwierdza argument o tym, że są ludzie w wieku produkcyjnym w pełni niezdolni do pracy, dla których aktywizacja zawodowa nie jest realistycznym rozwiązaniem, ale jednocześnie sugeruje, że jest to niewielka część społeczeństwa. Należy więc zapewnić, że takie osoby i ich opiekunowie nie będą pozostawieni samym sobie i również otrzymają odpowiednie wsparcie o charakterze innym niż prozatrudnieniowy. Poważniejszym problemem jest zapewne to, jak skutecznie zorganizować kompleksową rehabilitację i poprawnie rozwiązać problem zatrudnienia osób niepełnosprawnych, z czym nie mogą sobie poradzić polskie rządy. A w kontekście zadań EFS w Polsce, jak wspierać integrację osób niepełnosprawnych w takich warunkach.

W nowej wersji rozporządzenia o EFS rozdzielono jednak obszar promowania zatrudnienia od obszaru promowania włączenia lub integracji społecznej, dodając jeszcze zwalczanie ubóstwa. Wśród kierunków działań w kierunku zatrudnieniowym warto wskazać na dwa

- (i) zapewnianie dostępu do zatrudnienia osobom poszukującym pracy i nieaktywnym zawodowo, w tym podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników;
- (ii) trwałą integrację na rynku pracy ludzi młodych bez pracy, którzy nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu.

Pierwszy kierunek obejmuje zbiorowość ludzi w wieku aktywności zawodowej, bez uwzględnienia osób pracujących, które nie poszukują pracy. Mamy więc poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo. Pierwszymi mogą być zarówno krótko poszukujący, jak i długo poszukujący, włączamy więc długotrwale bezrobotnych. Dodanie tych ostatnich sprawia, że działania mogą obejmować również zniechęconych do poszukiwania pracy, nieposzukujących jej z powodu chorób, w tym uzależnień czy z powodu dostosowania oczekiwań do stacjonarnej opieki (np. osoby psychicznie chore w domach pomocy społecznej), ale też osoby zajmujące się głównie opieką w kręgu rodzinnym.

Drugi kierunek wyraźnie obejmuje młodzież zagrożoną wykluczeniem, gdyż warunkami są tu jednocześnie nieuczestniczenie w świecie pracy i w świecie edukacji.

Stąd można wyciągnąć wniosek, że wszystkie działania z zakresu aktywizacji zawodowej dla niezatrudnionych, niezależnie od zakresu ich problemów, będą uwzględnione w priorytecie zatrudnieniowym.

Wątpliwość co do tego wniosku można jednak powziąć czytając ostatni kierunek działań wskazany w priorytecie, w którym zaleca się modernizację i wzmocnienie „instytucji rynku pracy”. W Polsce ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie dotyczy pomocy społecznej, ani też reintegracji zawodowej i społecznej. Z kolei w nowym priorytecie nie ma analogicznego kierunku w rodzaju modernizacji i wzmocnienia „instytucji pomocy i integracji społecznej” czy „instytucji rehabilitacji zawodowej”. Jest tylko wątek związany z udostępnianiem usług, z których część mogą to być usługi tego typu. Szersza interpretacja „instytucji rynku pracy”, włączająca pozostałe instytucje bardziej lub mniej prozatrudnieniowe (rehabilitacja zawodowa, reintegracja zawodowa, zatrudnienie socjalne vs praca socjalna dla bezrobotnych w pomocy społecznej), jest jednak możliwa, o ile pominiemy nazwy ustaw i umiejscowienie „instytucji rynku pracy” pod taką nazwą tylko w jednej ustawie.

Zapytajmy jednak, czy w priorytecie promocja integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa nie ma żadnych nawiązań do działań prozatrudnieniowych? Odpowiedź brzmi – są, chociaż nie bezpośrednio. Jednym z filarów aktywnej integracji jest inkluzyjny rynek pracy i dlatego trudno jest przyjąć, że mamy pełne rozdzielanie działań na prozatrudnieniowe i prointegracyjne, albo inaczej - na prointegracyjne zawodowo i prointegracyjne pozazawodowo (w tym społecznie, lub głównie takie).

W Zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy zalecano

Opracowanie i wdrożenie spójnej, całościowej strategii aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącej odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości. Polityka aktywnej integracji powinna sprzyjać uzyskiwaniu przez osoby zdolne do pracy trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości, a osobom niezdolnym do pracy zapewniać środki wystarczające do godnego życia oraz wsparcie na rzecz ich uczestnictwa w społeczeństwie.

Powtarza się więc schemat wskazany wyżej oparty na odróżnieniu zdolnych do pracy od niezdolnych do pracy. Dla pierwszych celem ich wsparcia jest osiągnięcie trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości, a dla drugich - integracja społeczna („uczestnictwo w społeczeństwie”)⁹⁰ i środki na godne życie.

Gdybyśmy mieli precyzyjne narzędzia dla odróżnienia ludzi zdolnych do pracy i niezdolnych do niej, wówczas sprawa byłaby jasna co do podziału zadań pomiędzy system reintegracji zawodowej i reintegracji społecznej (patrz wyżej diagnoza instytucji). Jeżeli takich narzędzi nie mamy wówczas skazani jesteśmy na reintegrowanie zawodowe części osób niezdolnych do pracy, co będzie nieskuteczne, oraz reintegrowanie społeczne osób zdolnych do pracy, co można uznać za zbędne. Zbędność wynika z przekonania, że zatrudnienie jest najlepszą drogą do integracji społecznej, albo zatrudnieni sami się integrują społecznie, czyli nie potrzeba wspierać integracji społecznej zatrudnionych⁹¹.

Trzeba też uwzględnić, że zdolność do pracy może być przywrócona, czyli część niezdolności tego rodzaju ma charakter czasowy.

Klarowność tych konstatacji zaburza, po pierwsze, istnienie chronionego rynku pracy, a w szczególności gospodarki społecznej (możliwość, że nawet osoby niezdolne do pracy będą tam w ograniczonym zakresie, ale jednak zatrudnione, przykład zakładów aktywności zawodowej), a po drugie, stwierdzenie, że również osoby zdolne do pracy mogą potrzebować reintegracji społecznej. Ta ostatnia może być instrumentalnie podporządkowana reintegracji zawodowej (np. wsparcie społeczne w poszukiwaniu pracy), ale też może być uznana za konieczną, dla podtrzymania zatrudnienia. Dla mniej zdolnych do pracy problemem jest nie tylko sam fakt zatrudnienia, ale również jego trwałość.

W świetle powyższych uwag system promowania integracji w kontekście zdolności do pracy składa się z kilku podsystemów:⁹²

1. Integracja zawodowa dla zdolnych do pracy (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących, poszukujących kolejnej pracy lub nieaktywnych, czyli nieposzukujących pracy).
 - a. Wersja mniej intensywna i mniej spersonalizowana dla osób o przeciętnej zdolności do pracy i bez dodatkowych problemów.
 - b. Wersja bardziej intensywna i bardziej spersonalizowana dla osób o niskiej zdolności do pracy i z dodatkowymi problemami.

⁹⁰ Integracja społeczna jest terminem dwuznacznym, może oznaczać zarówno szeroką i wielowymiarową integrację w społeczeństwie, uwzględniającą sferę zawodową i pozazawodową, jak i raczej wąsko rozumianą integrację tylko pod względem kontaktów społecznych poza kręgiem rodzinnym, których wskaźnikiem jest na przykład liczba przyjaciół, na których można liczyć w potrzebie (przeciwieństwem jest wtedy izolacja społeczna). W ustawie o zatrudnieniu socjalnym odróżniono reintegrację zawodową od reintegracji społecznej, w ustawodawstwie dotyczącym osób niepełnosprawnych mamy również podział na rehabilitację zawodową i społeczną. W tym przypadku jest również rehabilitacja lecznicza, choć nie wyczerpuje to wielości rehabilitacji, wyróżnia się też m.in. psychologiczną, pedagogiczną.

⁹¹ Jest to kontrowersyjne założenie, gdyż osoby zatrudnione mają wiele możliwości zaangażowania się w swoim środowisku pracy w inne działania niż te bezpośrednio związane z wykonywaniem zawodu, np. udział w związkach zawodowych, w programach społecznej odpowiedzialności w postaci wolontariatu pracowniczego itp. Podobnie jest z zaangażowaniem społecznym zatrudnionych w swoim środowisku zamieszkania, w społeczności lokalnej.

⁹² Ujęcie to zostało rozwinięte i nieco zmodyfikowane w ostatnim rozdziale.

2. Rehabilitacja medyczna i zawodowa dla czasowo niezdolnych do pracy, aby przyspieszyć odzyskanie zdolności do pracy (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących).
3. Integracja społeczna dla zdolnych do pracy lub czasowo niezdolnych do pracy, aby wspierać ich integrację i rehabilitację medyczną i zawodową.
4. Integracja społeczna dla trwale niezdolnych do pracy, poprawiająca ich aktywność społeczną (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących).

Bardzo wyraźnie w tym schemacie brakuje integracji zawodowej i społecznej dla osób pracujących. Pierwsza może polegać na podnoszeniu kwalifikacji i zdobywaniu kolejnych stopni kariery zawodowej, ale też na szerszym programie wzbogacania aktywności zawodowej i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu, problemom zdrowotnym związanym z pracą itp. Integracja społeczna pracujących polega na wspieraniu ich aktywności społecznej (pozarodzinnej i pozatowarzyskiej), co można nazwać równowagą praca-życie społeczne (work-social life balance) lub życie obywatelskie (work-civic life balance). W tle jest ideał człowieka zaangażowanego w sprawy społeczności lokalnej, czy ogólniej w sferę publiczną. Wyłaniają się trzy wyraźne wątki dla polityki społecznej: **włączania do różnych sfer życia, poprawa jakości uczestnictwa i równoważenie go w różnych sferach.**

Operowanie samą tylko zdolnością do pracy jest ograniczające, nawet gdy uwzględnimy jej stopniowalność. Poza indywidualną zdolnością do pracy należy uwzględnić inne czynniki, które są barierami dla podejmowania pracy, np. dyskryminacja, konieczność sprawowania opieki, brak pracy odpowiedniej dla kompetencji itp. Istotna jest też motywacja do pracy. Mamy więc trzy większe obszary potencjalnych oddziaływań oraz możliwość ich różnicowania.

- Zdolność do pracy w sensie zdrowia i sprawności organizmu i jego funkcjonalnych układów (wysoka, przeciętna, niska, brak).
- Kompetencje do pracy w sensie kompetencji społecznych, ogólnozawodowych i dla poszczególnych zawodów (wysokie, przeciętne, niskie).
- Możliwość pracy w sensie zewnętrznych ograniczeń, innych obowiązków i aktywności (duży zakres możliwości, przeciętny, niski, brak)
- Motywacja do pracy (wysoka, przeciętna, niska, brak).

Zdolność do pracy, kompetencje i motywację nazywa się łącznie zatrudnialnością, ma ona w związku z tym szeroki i wielowymiarowy charakter. Każdy z czynników osobno ma swój odpowiednik w systemie działań: opieka zdrowotna i rehabilitacja, edukacja i szkolenia, polityka nastawiona na zwiększanie podaży miejsc pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji i zwiększanie możliwości łączenia pracy z innymi obowiązkami, polityka zwiększania wsparcia społecznego (np. tworzenie kapitału społecznego) i inne działania wpływające pozytywnie na motywację do pracy.

Pozostałe kierunki działania wyliczone w projekcie zmiany rozporządzenia trudno już bezpośrednio powiązać z celem zatrudnienia o odpowiedniej jakości. Działania nastawione na całe zmarginalizowane społeczeństwo mogą mieć komponent prozatrudnieniowy, szczególnie gdy będziemy je wiązać z programami rewitalizacji z udziałem mieszkańców (np. prace remontowe, porządkowe, budowlane, usługi wzajemne). Z kolei jednym z ważniejszych obszarów zwalczania dyskryminacji jest rynek pracy. Dostęp do usług zależy od ich podaży, więc działania prozatrudnieniowe na rzecz sektora usług mogą być kompatybilne z tym działaniem, np. zatrudnianie wykluczonych w usługach dla wykluczonych, ale też w usługach dla wszystkich, aby wspomóc innych wykluczonych w korzystaniu z nich.

Wracając do integracji społecznej jako celu wsparcia dla niezdolnych do pracy. Musi być ona postrzegana jako uczestnictwo w innych niż zatrudnienie sferach aktywności.

Chodziłoby więc o pozaekonomiczne sfery aktywności ludzi i działania na rzecz zwiększania poziomu uczestnictwa w nich osób niezdolnych do pracy i ich opiekunów, np. zapewnienie tym drugim urlopu wytchnieniowego, daje im nie tylko ochronę przed wypaleniem i wypoczynek, ale też niezbędny czas na inne aktywności, czyli kontakty towarzyskie, uczestnictwo w kulturze, zaangażowanie w sprawy publiczne, turystykę itp. Sami niezdolni do pracy wspomagani w podejmowaniu decyzji i uczestnictwie w tych różnych aspektach współczesnego życia, mają tym samym większe szanse na pełniejszą integrację.

Wstępnie konkludując, w świetle powyżej przedstawionej analizy włączenie społeczne osiągane poprzez aktywną integrację polega w przypadku osób zdolnych do pracy na tym, że mają trwałe zatrudnienie wysokiej jakości i angażują się w życie społeczne i obywatelskie w pracy i poza nią. A w przypadku osób niezdolnych do pracy i ich opiekunów na tym, że aktywnie uczestniczą w społeczeństwie, mając zapewnione środki na godne życie⁹³.

Można dodać, że skoro w przypadku zatrudnienia zauważa się już aspekt jakości, to również jakość uczestnictwa w społeczeństwie może być zróżnicowana, np. sama przynależność do organizacji obywatelskiej, a aktywne w niej działanie; uczestnictwo w kulturze może być bierne (oglądanie programów telewizyjnych, czytanie książek) i czynne (własna twórczość), mniej lub bardziej intensywne, albo uczestnictwo w kilku nurtach życia społecznego a uczestnictwo tylko w jednym z nich itp.

Czy podobnie da się zinterpretować promowanie włączenia społecznego poprzez integrację społeczności zmarginalizowanych? Romowie czy mieszkańcy enklawy biedy mogą być mniej lub bardziej zdolni do pracy, więc w ten sam sposób możemy określić różne cele (integracja jako zatrudnienie dobrej jakości i integracja jako uczestnictwo w społeczeństwie i godny poziom życia). Pozostaje tylko wątpliwość dotycząca tego, czy integracja całych społeczności polega na tym, że integrowani są ich poszczególni członkowie.

Wynikiem zwalczania dyskryminacji wobec zdolnych do pracy i nie pracujących z tego powodu może być trwałe zatrudnienie dobrej jakości. W dodatku zwalczanie dyskryminacji pracujących może zasadniczo poprawić jakość ich zatrudnienia. Z kolei dyskryminacja niezdolnych do pracy może im znacznie utrudniać uczestnictwo w społeczeństwie, więc jej zwalczanie jest ważne w tym kontekście.

W przypadku zwiększania dostępu do usług dla osób zdolnych do pracy i niezdolnych do pracy, efektem tego może być trwałe zatrudnienie wysokiej jakości (skorzystanie z usług wcześniej niedostępnych mogło to ułatwić) lub lepszej jakości uczestnictwo w społeczeństwie.

Konkludując, uczestnictwo o odpowiedniej jakości (aktywne, twórcze) i zrównoważone (żadna ze sfer nie dominuje nad resztą) w najważniejszych (podstawowych) sferach współczesnego życia (np. praca, konsumpcja podstawowych dóbr i usług, aktywność społeczna i obywatelska, rodzina, towarzystwo, czas wolny) jest współczesnym wzorem zintegrowania. Dotychczasowe wspieranie z EFS wyłącznie uczestnictwa w sferze pracy i to bez uwzględniania jego jakości i trwałości oraz społecznych aspektów pracy, wydaje się w stosunku do takiego wzoru płytkie i jednostronne.

Z drugiej strony logika włączania ukazuje znaczenie procesu, w którym edukacja ma prowadzić na rynek pracy, gdzie regulacje mają zapewnić zatrudnienie odpowiedniej jakości, z kolei zabezpieczenie społeczne ma zastępować dochód w razie uzasadnionych przerw w zatrudnieniu (przy przedłużających się przerwach włącza się pomoc społeczna, która ma chronić przed ubóstwem), a usługi rynku pracy, usługi reintegracyjno-

⁹³ W koncepcji godnego życia mogą zawierać się aktywności o charakterze społecznym, np. minimum socjalne obejmuje nie tylko potrzeby związane z przeżyciem w dobrym zdrowiu.

rehabilitacyjne oraz opieki nad dziećmi mają przyspieszać powrót na rynek pracy. Jeżeli ten system jest odpowiednio zasilany i skoordynowany, to zapewnia minimalizację problemu ubóstwa i wykluczenia, a także ograniczonej autonomii (niemożność założenia własnego gospodarstwa domowego mimo dorosłości). Poza tą logiką pozostaje jednak uspołecznienie uczestnictwa zawodowego oraz wspieranie społecznego zaangażowania pracujących poza pracą.

Programy i usługi integracji zawodowej i społecznej (włączanie, jakość i zrównoważenie uczestnictwa w pracy i w sferze publicznej) powinny być dostępne zarówno dla pracujących, jak niepracujących zdolnych do pracy i niezdolnych do pracy i ich opiekunów.

Aktywna integracja

Pierwszym z kierunków bezpośrednio wskazanych w ramach interesujące nas tu priorytetu jest aktywna integracja (*active inclusion*).

Idea aktywnej integracji pojawia się m.in. w Komunikacie Komisji Europejskiej (2007)620 Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Był on wynikiem konsultacji uruchomionych w 2006 r. (Komunikat KE (2006)044). W Komunikacie 620 Zdefiniowano aktywną integrację w sposób następujący:

Łączy ona zapewnienie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiając kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług socjalnych. W tym sensie aktywna integracja uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy (flexicurity) i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż skierowana jest do osób na marginesie rynku pracy. Kształtuje ona model „aktywnego państwa społecznego” (active welfare state), zapewniającego zindywidualizowane podejście w szukaniu pracy i gwarantującego osobom niebędącym w stanie pracować godne życie oraz uczestnictwo w jak największym stopniu w społeczeństwie.

Unijne rozumienie tego pojęcia zostało najszerzej wyrażone w Zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737).

Zalecono tam m.in., aby strategia w tym zakresie była spójna i całościowa, łącząca trzy kierunki działań

Opracowanie i wdrożenie spójnej, całościowej strategii aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącej odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości.

Skuteczność tej polityki miało zapewnić

- a) *spójne opracowanie polityki przy określeniu właściwego doboru i proporcji trzech wymiarów strategii aktywnej integracji, przy uwzględnieniu ich łącznego wpływu na integrację społeczną i ekonomiczną osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz potencjalnego wzajemnego oddziaływania wspomnianych trzech wymiarów, w tym ich wzajemnej synergii i koniecznych kompromisów;*
- b) *zintegrowane wdrażanie wszystkich trzech wymiarów strategii aktywnej integracji w celu właściwego uwzględniania wielorakich przyczyn ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz w celu udoskonalania koordynacji między agencjami publicznymi i służbami realizującymi politykę aktywnej integracji;*
- c) *koordynacja polityki pomiędzy władzami lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i na poziomie UE zgodnie z ich rolami, kompetencjami i priorytetami;*

- d) aktywne uczestnictwo wszystkich właściwych podmiotów, w tym dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i usługodawców, w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie strategii.

Sformułowano także potencjalnie bardzo ważne wymiary horyzontalne aktywnej integracji, zalecano dopilnowanie, aby:

- wspierano wprowadzanie w życie praw podstawowych;
- propagowano równość płci i równe szanse dla wszystkich;
- uwzględniano z należytą uwagą złożoność niekorzystnej sytuacji wynikającej z wielorakich czynników oraz szczególne położenie i potrzeby różnych grup słabszych społecznie;
- brano pod uwagę okoliczności lokalne i regionalne oraz dążono do poprawy spójności terytorialnej;
- dbano o spójność z podejściem do polityki społecznej i polityki zatrudnienia opartym na cyklu życia, aby zapewnić wspieranie solidarności międzypokoleniowej i przerwać międzypokoleniowe dziedziczenie ubóstwa.

W każdym z trzech kierunków aktywnej integracji wskazano dodatkowe zasady realizacji i wskazówki praktyczne (nie wskazano ich w przypadku dostępu do usług wysokiej jakości). W Tabeli 36 pominięto zasady i wskazówki dotyczące wsparcia dochodowego.

Tabela 36 Zasady aktywnej integracji w obszarze rynku pracy i dostępności usług

Integracyjny rynek pracy	Dostęp do usług wysokiej jakości
Przyjęcie uregulowań w odniesieniu do osób, których sytuacja umożliwia im pracę, w celu świadczenia im skutecznej pomocy na rzecz trwałego uzyskania lub ponownego uzyskania przez nie zatrudnienia odpowiadającego ich zdolności do pracy	świadczenie usług niezbędnych dla wsparcia polityki aktywnej integracji społecznej i ekonomicznej, w tym usług w zakresie opieki społecznej, zatrudnienia i szkoleń, wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych, opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej i usług zdrowotnych
Zasady - uwzględnianie potrzeb osób wykluczonych z rynku pracy w celu ułatwienia im stopniowej reintegracji w społeczeństwie i na rynku pracy oraz w celu poprawy ich zdolności do zatrudnienia, - podejmowanie koniecznych środków w zakresie promowania integracyjnych rynków pracy w celu zapewnienia wszystkim osobom otwartego dostępu do zatrudnienia, - promowanie miejsc pracy wysokiej jakości, w tym w zakresie wynagrodzenia i świadczeń, warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, możliwości uczenia się przez całe życie oraz perspektyw kariery, szczególnie w celu zapobiegania ubóstwu osób pracujących, - rozwiązywanie problemu segmentacji rynku pracy poprzez promowanie utrzymania miejsca pracy i rozwoju zawodowego.	Zasady - dostępność terytorialna i fizyczna, przystępność finansowa, - solidarność, równość szans wszystkich pracowników i osób korzystających z usług, właściwe uwzględnienie różnorodności osób korzystających, - inwestowanie w kapitał ludzki, warunki pracy i odpowiednią infrastrukturę fizyczną, - kompleksowy i skoordynowany charakter usług, opracowanych i świadczonych w sposób zintegrowany, - angażowanie osób korzystających i podejście dostosowane do zaspokajania różnorodnych potrzeb poszczególnych osób, - monitorowanie, ocena skuteczności i rozpowszechnianie najlepszych praktyk.
Wskazówki praktyczne - upowszechnianie i udoskonalanie inwestycji w	

kapitał ludzki poprzez integracyjną politykę kształcenia i szkoleń, w tym efektywne strategie uczenia się przez całe życie; dostosowywanie systemów kształcenia i szkoleń w odpowiedzi na nowe wymagania w zakresie kompetencji oraz potrzeby w zakresie umiejętności informatycznych, - stosowanie aktywnych i zapobiegawczych środków dotyczących rynku pracy, w tym usług i środków wsparcia dostosowanych do zmieniających się potrzeb poszczególnych osób, m.in. poprzez wczesną identyfikację potrzeb, pomoc, wskazówki i szkolenia w zakresie poszukiwania pracy oraz środki motywujące do aktywnego poszukiwania zatrudnienia, - ciągły przegląd czynników zachęcających i zniechęcających związanych z systemami podatkowymi i systemami świadczeń, w tym zarządzania i kryteriów przyznawania świadczeń, oraz znaczne zmniejszenie wysokich krańcowych efektywnych stawek podatkowych, przede wszystkim w odniesieniu do osób o niskich dochodach, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej, - wsparcie dla gospodarki społecznej i zatrudnienia chronionego jako istotnej drogi uzyskania zatrudnienia dla osób w trudnej sytuacji; promowanie integracji finansowej i mikropożyczek, zachęt finansowych dla pracodawców, skłaniających do zatrudniania pracowników; rozwój nowych źródeł miejsc prac w usługach, szczególnie na poziomie lokalnym; zwiększanie świadomości w zakresie integracyjności rynku pracy, - promowanie zdolności przystosowania się oraz zapewnianie wsparcia w miejscu pracy i wspierającego otoczenia, w tym zwracanie uwagi na kwestie zdrowia i dobrego samopoczucia, braku dyskryminacji oraz stosowania prawa pracy w połączeniu z dialogiem społecznym.	
--	--

Źródło: Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy

Podkreślimy tutaj, że za społeczne uznano usługi z zakresu

- pomocy społecznej,
- zatrudnienia i szkoleń,
- wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych,
- opieki nad dziećmi,
- opieki długoterminowej,
- usług zdrowotnych.

W Polsce aktywna integracja była ideą, która ostatecznie znalazła swój najpełniejszy wyraz w dokumentacji wdrożeniowej PO KL (patrz odpowiedni punkt w rozdziale poprzednim).⁹⁴

Konkludując, aktywna integracja w ujęciu UE ma wyraźnie prozatrudnieniowe nastawienie, przy wskazaniu jako grup docelowych kategorii mający mniejsze szanse na samodzielne znalezienie zatrudnienia. Dostęp do szerokiego katalogu usług ma wspierać kierunek prozatrudnieniowy, co opiera się na słusznym założeniu, że dla wielu kategorii osób w trudnym położeniu i z wieloma problemami nie wystarczają standardowe usługi rynku pracy. Kompleksowość, odpowiednia intensywność i jakość oraz przemyślana sekwencja procesu udzielania usług ma zwiększyć szanse na wyniki w postaci trwałego zatrudnienia.

Usługi społeczne interesu ogólnego / pożytku publicznego

Definicje i rodzaje usług społecznych w literaturze

Ogólnie rzecz ujmując usługi społeczne mogą być rozumiane szeroko, wówczas do nich należą usługi zdrowotne, edukacyjne i prozatrudnieniowe obok usług pomocy i reintegracji społecznej. Oba ujęcia usług społecznych, szerokie i wąskie, zostały pokazane w Tabeli 37.

Tabela 37 **Szerokie i wąskie znaczenie pojęcia usług społecznych**

Rodzaj ujęcia	Opis
Szerokie	„wszystkie działania i administracje, które zajmują się społecznymi potrzebami obywateli, czyli transfery pieniężne, usługi opieki zdrowotnej, edukacja, osobiste usługi społeczne, usługi opiekuńcze, usługi mieszkaniowe, usługi zatrudnieniowe i wyspecjalizowane usługi dla różnych grup docelowych (dzieci, nadużywający substancji psychoaktywnych, ludzie z problemami psychospołecznymi etc.)”
Wąskie	„opisują świadczenia w naturze (<i>in kind</i>) w przeciwieństwie do świadczeń pieniężnych i zasadniczo odnoszą się do opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz do wyspecjalizowanych usług związanych z profesją pracy socjalnej”

Źródło: T. Fitzpatrick i in. (red.), *International Encyclopedia of Social Policy*, Routledge, London, New York 2006, s. 1300.

Jedna z definicji usług społecznych w ujęciu wąskim:

*Działalność pracowników socjalnych i innych polegająca na promowaniu zdrowia i dobrostanu ludzi; na pomaganiu ludziom, aby stali się bardziej samowystarczalni; na zapobieganiu uzależnieniu od pomocy (dependency); wzmacnianiu więzi rodzinnych; przywracaniu jednostek, rodzin, grup i społeczności do pomyślnego funkcjonowania społecznego.*⁹⁵

Różnorodność tych usług przedstawia wyliczenie ich przykładów zawartych w tym samym źródle.

- *pomaganie ludziom w zdobywaniu środków finansowych na zaspokojenie potrzeb;*
- *ocenianie zdolności ludzi do opieki nad dziećmi lub innymi podopiecznymi;*
- *poradnictwo i psychoterapia;*
- *skierowania i kierowanie [do programów czy usług];*
- *mediacja;*
- *rzecznictwo celów społecznych;*
- *informowanie organizacji o ich obowiązkach wobec jednostek;*
- *ułatwianie udzielania opieki zdrowotnej;*
- *łącznie klientów z zasobami.*

⁹⁴ Ideowe podstawy tego podejścia patrz: C. Miżejewski, *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*, adres: zalaczniki.ops.pl/dz1/aktywna_integracja2009.doc.

⁹⁵ R.L. Barker, *Social Work Dictionary*, NASW Press, 1999.

Klasyfikacja usług społecznych w obu ujęciach i z uwzględnieniem usług finansowych (ubezpieczenie) w oparciu o kryterium ryzyk społecznych została pokazana w Tabeli 38.

Tabela 38 Klasyfikacja usług społecznych według typologii ryzyk społecznych

Ryzyko	Usługi
Choroba	Ubezpieczenie chorobowe; pomoc społeczna dla osób chorych; opieka zdrowotna; zdrowie publiczne; bezpieczeństwo i higiena; opieka; pielęgnacja...
Niepełnosprawność	Ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla osób niepełnosprawnych; rehabilitacja lecznicza, zawodowa, społeczna, pedagogiczna, psychologiczna; opieka; pielęgnacja...
Starość	Ubezpieczenie emerytalne; pomoc społeczna dla osób starszych; pomoc w codziennym funkcjonowaniu; opieka; pielęgnacja...
Śmierć członka rodziny	Ubezpieczenie rentowe; pomoc społeczna dla sierot; sprawienie pogrzebu; pomoc psychologiczna...
Rodzina, dzieci	Edukacja; poradnictwo rodzinne; rodzicielstwo zastępcze; opieka instytucjonalna; pielęgnacja...
Bezrobocie	Ubezpieczenie od bezrobocia; pomoc społeczna dla bezrobotnych; pośrednictwo pracy; poradnictwo zawodowe; edukacja; szkolenia...
Mieszkalnictwo	Pomoc społeczna dla osób bezdomnych; zapewnienie schronienia dla bezdomnych...
Wykluczenie społeczne i pozostałe	Pomoc społeczna; praca socjalna; resocjalizacja społeczna...

Źródło: R. Szarfenberg, Polityka społeczna i usługi społeczne, w: M. Grewiński, B. Więckowska red. *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, WSP TWP, 2011.

Klasyfikację usług społecznych związanych z pracą socjalną (ujęcie węższe), w większym stopniu należących do obszaru przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, przedstawia kolejna tabela.

Tabela 39 Klasyfikacja osobistych usług społecznych

Socjalizacja i rozwój	Terapia, pomoc, rehabilitacja i ochrona socjalna	Dostęp, informacja, porady
- Opieka dzienna lub programy związane z rozwojem dzieci - Centra i hostele dla młodzieży - Kolonie i obozy letnie - Planowanie rodziny - Programy zapewniania posiłków w szkołach i kościołach - Centra dla seniorów - Dostawa do domu ciepłych posiłków - Grupy wsparcia rodziców - Programy wakacji dla rodziny	- Usługi terapii rodzinnej - Programy mające na celu dobro dzieci, szczególnie opieka zastępcza, adopcja, ochrona dzieci - Usługi probacyjne dla nieletnich - Terapia grupowa - Odwiedziny u osób niepełnosprawnych i starszych - Obozy terapeutyczne - Instytucje dla nieletnich w konflikcie z prawem i innych dzieci, które wymagają nadzoru - Programy pomocy dla migrantów i imigrantów - Szkolna praca socjalna dla dzieci mających kłopoty - Praca socjalna w lecznictwie - Programy poradnicze dla	- Upowszechnianie i dostarczanie informacji, np. centra informacyjne - Poradnictwo - Skierowania - Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, instytucja ombudsmana - Rzecznictwo w poszczególnych przypadkach i dla całych grup społecznych - Pomoc prawna - Edukacja w zakresie przysługujących praw - Ułatwianie uczestnictwa i programy upodmiotowienia poprzez samoorganizację, pomoc wzajemną

	dzieci – Usługi ochrony dla seniorów	
--	---	--

Źródło: Alfred J. Kahn, *Social Policy and Social Services*, Random House, New York 1979, s. 26-31.

Różnorodność tych usług jest bardzo duża. W USA na początku lat 70. rząd federalny zbierał informacje o usługach pomocy społecznej udzielanych w poszczególnych stanach, lista tych usług w 26 kategoriach obejmowała 1212 pozycji⁹⁶.

Dodać również należy, że sama praca socjalna z jej trzema głównymi nurtami, pracą z indywidualnym przypadkiem, z grupą i ze społecznością jest wewnętrznie bardzo bogata (patrz produkty projektu 1.18 zadanie 2). W Tabeli 40 zostały przedstawione w uproszczeniu (pominięte zostały m.in. sieci organizacji, organy samorządu i państwa, jednostki organizacyjne administracji publicznej, organizacje międzynarodowe, ogół społeczeństwa) rodzaje pracy socjalnej w zależności od tego z kim (system kliencki) i na rzecz kogo (system celu) jest ona prowadzona.

Tabela 40 Praca socjalna ze względu na system celu i system kliencki

System kliencki	System celu				
	Osoba	Rodzina	Grupa (mała inna niż rodzina)	Organizacja	Społeczność (lokalna)
Osoba	Praca z osobą na rzecz osoby	Praca z rodziną na rzecz osoby	Praca z grupą na rzecz osoby	Praca z organizacją na rzecz osoby	Praca ze społecznością na rzecz osoby
Rodzina	Praca z osobą na rzecz rodziny	Praca z rodziną na rzecz rodziny	Praca z grupą na rzecz rodziny	Praca z organizacją na rzecz rodziny	Praca ze społecznością na rzecz rodziny
Grupa (mała i inna niż rodzina)	Praca z osobą na rzecz grupy	Praca z rodziną na rzecz grupy	Praca z grupą na rzecz grupy	Praca z organizacją na rzecz grupy	Praca ze społecznością na rzecz grupy
Organizacja	Praca z osobą na rzecz organizacji	Praca z rodziną na rzecz organizacji	Praca z grupą na rzecz organizacji	Praca z organizacją na rzecz organizacji	Praca ze społecznością na rzecz organizacji
Społeczność (lokalna)	Praca z osobą na rzecz społeczności	Praca z rodziną na rzecz społeczności	Praca z grupą na rzecz społeczności	Praca z organizacją na rzecz społeczności	Praca ze społecznością na rzecz społeczności

Źródło: opracowanie własne na podstawie koncepcji Pincusa i Minahana oraz Andersona przedstawionych w: J. Szmagański, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna - przykład amerykański*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1994, s. 98-99.

⁹⁶ H. Specht, M.E. Courtney, *Unfaithful Angels: How Social Work Abandoned its Mission*, Free Press, 1994, s. 102. W tej samej książce nieco wcześniej mowa o tym, że *social welfare is enormous enterprise*, a następnie, już w kontekście usług, że *social work as a profession is enormous*.

Usługi społeczne w kontekście UE

W ramach priorytetu prointegracyjnego wskazano kierunek: „ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym”. W tym zdaniu ujęto zarówno usługi społeczne w szerszym ujęciu, jak i te, które obejmują głównie usługi związane z pracą socjalną, tu nazwane socjalnymi (stąd możliwość doprecyzowania, że usługi socjalne to podzbiór usług społecznych).

Zagadnienie usług świadczonych w interesie ogólnym pojawiło się w dyskursie europejskim w odniesieniu do dwóch rodzajów usług: gospodarczych (np. telekomunikacja, w tym elektroniczna; usługi bankowe, a szerzej finansowe; dostarczanie energii, wody; poczta; kolej) i społecznych. O ile w przypadku pierwszych strategia prywatyzacji i urynkwienia oraz swobodnego przepływu nie spotykała się z większymi protestami, to już poddanie tym samym procesom usług drugiego rodzaju napotkało na silny opór (m.in. protesty w sprawie dyrektywy Bolkensteina). Wówczas w dokumentach europejskich zaczęto odróżniać oba rodzaje usług, wyłączając te społeczne ze strategii prywatyzacji i urynkwienia forsowanej dla gospodarczych.

Tabela 41 **Porównanie definicji usług świadczonych w interesie ogółu**

Usługi świadczone w interesie ogólnym	Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym	Usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym
Usługi świadczone w interesie ogólnym to usługi, które władze publiczne państw członkowskich zaliczają do usług służących dobru ogółu i które w związku z tym podlegają szczególnym obowiązkom użyteczności publicznej.... [obowiązek] który określa wymogi mające na celu zapewnienie, że niektóre usługi będą dostępne dla wszystkich konsumentów i użytkowników w państwie członkowskim, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, w określonej jakości i, z uwzględnieniem szczególnych warunków danego kraju, po przystępnej cenie	[Jest] to sektor działalności gospodarczej, który oferuje usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) na rynku bez interwencji publicznej. Obowiązek użyteczności publicznej nakłada się na usługodawcę poprzez powierzenie mu świadczenia danej usługi na podstawie kryterium interesu ogólnego, co gwarantuje, że zadanie usługi będzie wypełnione.	Usługi te obejmują systemy zabezpieczenia społecznego pokrywające najistotniejsze z życiowych zagrożeń i szereg innych podstawowych usług świadczonych bezpośrednio osobom fizycznym, pełniących rolę zapobiegawczą i przyczyniając się do osiągnięcia spójności społecznej oraz włączenia społecznego tych osób. Mimo że niektórych usług socjalnych (takich jak ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych) nie uznaje się za działalność gospodarczą, z orzecznictwa Trybunału Europejskiego jasno wynika, że socjalny charakter usługi nie jest sam w sobie wystarczający do zaklasyfikowania jej jako usługi pozagospodarczej

Źródło: Komunikat KE *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym*, KOM(2011) 900.

Istotne, że w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym znajdujemy informacje na temat ich związków z obszarem integracji i wykluczenia społecznego.

Tabela 42 **Usługi ogólnego interesu gospodarczego a promocja integracji społecznej**

Rodzaj usługi	Powiązanie ze sferą społeczną
---------------	-------------------------------

Usługi pocztowe	[nie wskazano]
Podstawowe usługi bankowe	Dostęp do podstawowych usług płatniczych na sprawiedliwych warunkach jest istotny dla włączenia finansowego i społecznego
Transport	[nie wskazano]
Energia	ochrona klientów szczególnie wrażliwych
Łączność elektroniczna	działania prowadzące do eliminacji ryzyka wyłączenia społecznego

Źródło: Komunikat KE *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym*, KOM(2011) 900

Mimo, że nie wspomniano o wykluczeniu społecznym w przypadku usług pocztowych i transportowych, to przynajmniej w obszarze tych ostatnich łączono zagadnienia transportowe (ważny warunek mobilności) z wykluczeniem społecznym⁹⁷. Poza tym wykluczenie finansowe oraz cyfrowe stały się przedmiotem wielu dyskusji, badań i interwencji. W mniejszym stopniu zajmowano się do tej pory wykluczeniem energetycznym (patrz wyżej punkt o nowych formach wykluczenia).

Usługi społeczne postrzegane są przede wszystkim jako instrumenty zapobiegające lub łagodzące procesy wykluczania. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na ich dostępność finansową (są bezpłatne lub odpłatne częściowo) oraz bezpośrednie ukierunkowanie na pomoc osobom wykluczonym.

W Tabeli 43 przedstawione zostało podsumowanie rozumienia usług społecznych interesu ogólnego zaproponowane przez Komisję Europejską w jednym z wcześniejszych dokumentów.

Tabela 43 Cele, funkcje i sposób organizacji usług społecznych według KE

Cele, funkcje usług społecznych	Sposób organizacji świadczenia i finansowania usług społecznych
- są to usługi zorientowane na osobę, przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie; - zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych; - świadczone są również na rzecz rodzin, w kontekście zmiany wzorców rodziny, wspierania ich roli w opiece nad młodymi i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi, oraz kompensują ewentualny rozpad rodzin; - są to kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności;	- zaspokojenie wielorakich potrzeb poszczególnych jednostek wymaga wszechstronności i personalizacji usług socjalnych, które muszą być opracowane i świadczone w sposób zintegrowany; często między odbiorcą usługi i usługodawcą istnieje osobista relacja; - przy definiowaniu i świadczeniu usługi trzeba uwzględniać różnorodność ich adresatów; - usługi socjalne świadczone w celu zaspokojenia potrzeb osób należących do słabszych grup społeczeństwa charakteryzuje często asymetryczny stosunek między usługodawcami i beneficjentami, odmienny od relacji mających miejsce między dostawcą handlowym a konsumentem; - z uwagi na fakt, że usługi te często osadzone

⁹⁷ Zob. m.in. S. Kenyon et al. Transport and social exclusion: investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility, *Journal of Transport Geography* 10 (2002). Raport *Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion*, Social Exclusion Unit, 2003. K. Luxas, Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy* 20 (2012).

• pełnią rolę zapobiegawczą i integrują społecznie wszystkich członków populacji, niezależnie od ich stanu posiadania czy dochodów; • przyczyniają się do zwalczania dyskryminacji, zapewnienia równości płci, poprawy warunków życia i tworzenia równych szans dla wszystkich, zwiększając tym samym zdolność jednostek do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.	są w (lokalnych) tradycjach kulturowych, wybiera się rozwiązania dostosowane do szczególnych cech lokalnej sytuacji, gwarantujące bliskość między usługodawcą a użytkownikiem, zapewniając jednocześnie równy dostęp do usług na całym terytorium; • usługodawcy często potrzebują dużej autonomii, by zaspokoić różne i zmieniające się potrzeby społeczne; • z reguły usługi te opierają się na zasadzie solidarności i w dużym stopniu są one uzależnione od publicznego finansowania, co zapewnia równy dostęp, niezależnie od stanu posiadania czy dochodów; • usługodawcy nienastawieni na zysk oraz pracownicy wolontariatu często odgrywają ważną rolę w świadczeniu usług społecznych, wyrażając tym samym postawę obywatelską i przyczyniając się do integracji społecznej, spójności społecznej wspólnot lokalnych oraz do solidarności międzypokoleniowej.
---	---

Źródło: Komunikat KE *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725 wersja ostateczna, s. 7-8.

Definicje te nie są zbyt jasne. Jedno jest pewne, KE musiała stawić czoła fundamentalnemu problemowi, czy państwo dofinansowując jakieś usługi nie narusza zasady wolnej konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Szybko też stało się jasne, że zastosowanie tej zasady do usług społecznych jest bardzo problematyczne. Dlatego też potraktowano je wyjątkowo i wyłączono z obowiązku testowania, czy ich publiczne finansowanie nie narusza podstawowych wolności gospodarczych UE. Wykaz usług „świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym realizujących podstawowe potrzeby społeczne” obejmuje (za komunikatem *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym*):

- Szpitale,
- mieszkania społeczne,
- opiekę zdrowotną,
- opiekę długoterminową,
- opiekę nad dziećmi,
- dostęp do rynku pracy i reintegrację zawodową,
- opiekę nad grupami szczególnie wrażliwymi i ich włączenie społeczne (social inclusion).

Odnosząc tę listę do polskiego systemu prawnego dotyczą one usług określonych m.in. w następujących ustawach o:

- 1) świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (szpitale, opieka zdrowotna),
- 2) działalności leczniczej (szpitale, opieka zdrowotna),
- 3) ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
- 4) opiece nad dziećmi do lat 3,
- 5) ustawie o systemie oświaty (opieka przedszkolna),

- 6) promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 7) pomocy społecznej,
- 8) rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- 9) zatrudnieniu socjalnym.

Ustawy te zawierają katalogi świadczeń, z których większość są to właśnie usługi różnego rodzaju (patrz część dotyczącą diagnozy instytucji).

Zagadnienie jakości usług społecznych również zostało bezpośrednio podniesione na poziomie UE. Największe znaczenie w tym zakresie ma dokument Komitetu Ochrony Socjalnej z 2010 r. *Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych*.

Tabela 44 Nadrzędne zasady dotyczące jakości świadczenia usług socjalnych

Nazwa zasady	Opis
Dostęp	dostęp do szerokiej gamy usług socjalnych należy oferować w taki sposób, by zapewnić ich użytkownikom właściwe zaspokojenie ich potrzeb, pozostawiając w miarę możliwości swobodę wyboru usług w obrębie społeczności, i w miejscu najbardziej korzystnym dla użytkowników i, jeśli ma to zastosowanie, dla ich rodzin
Dostępność	usługi socjalne powinny być łatwo dostępne dla wszystkich tych, którzy mogą ich potrzebować. Informacje i bezstronne porady o zakresie dostępnych usług i ich dostawcach powinny być dostępne dla wszystkich użytkowników. Osoby niepełnosprawne powinny mieć zagwarantowany dostęp do środowiska fizycznego, w którym odbywa się świadczenie usług, do odpowiednich środków transportu do i z miejsca świadczenia usług, jak również do informacji i komunikacji (także technologii informacyjnych i komunikacyjnych).
Przystępność	usługi socjalne powinny być świadczone na rzecz wszystkich osób, które ich potrzebują (powszechna dostępność), albo nieodpłatnie albo za cenę, na zapłacenie której dana osoba może sobie pozwolić
Zorientowanie na osobę	usługi socjalne należy dostosowywać w sposób szybki i elastyczny do zmieniających się potrzeb każdej osoby w celu poprawy jakości jej życia, jak również zapewnienia równych szans. W ramach usług socjalnych należy uwzględniać fizyczne, intelektualne i społeczne środowisko użytkownika, usługi należy organizować pod kątem potrzeb użytkowników, a w stosownych przypadkach, innych powiązanych beneficjentów świadczonych usług.
Kompleksowość	usługi socjalne należy tworzyć i realizować w sposób zintegrowany, odzwierciedlający wiele różnych potrzeb, możliwości i preferencji użytkowników oraz, w stosownych przypadkach, ich rodzin i opiekunów, i mający na celu poprawę ich dobrostanu.
Ciągłość	usługi socjalne należy organizować tak, by zapewnić ciągłość ich świadczenia przez czas utrzymywania się potrzeby, a w szczególności, gdy służą zaspokajaniu potrzeb o charakterze rozwojowym i długoterminowym, zgodnie z podejściem opartym na cyklu życiowym, stwarzającym użytkownikom możliwość polegania na ciągłych, nieprzerwanych usługach o określonym zakresie od samego początku interwencji w celu uzyskania wsparcia i jego kontynuacji, przy jednoczesnym unikaniu negatywnych skutków zakłócenia usług.
Zorientowanie na wyniki	usługi socjalne powinny koncentrować się przede wszystkim na korzyściach dla użytkowników, przy uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, korzyści dla ich rodzin, opiekunów nieformalnych i społeczności. Usługi należy świadczyć w sposób zoptymalizowany na podstawie ocen okresowych, których wyniki należy między innymi przekazywać organizatorom w formie informacji zwrotnych od użytkowników i zainteresowanych stron.

Źródło: *Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych*

Ponadto w dokumencie wyróżniono kilka zasad szczegółowych z podobszarami oraz z wyszczególnieniem kryteriów jakości (Tabela 45).

Tabela 45 **Zasady i kryteria jakości w ramach jakościowych dla usług socjalnych**

Zasady	Kryteria jakości
1. Zasady dotyczące jakości relacji między dostawcami usług a ich użytkownikami	
1.1. poszanowanie praw użytkowników	1.1.1. zapewnienie potencjalnym i faktycznym użytkownikom usług socjalnych oraz, w stosownych przypadkach, ich rodzinom, jasnych, dokładnych i łatwo dostępnych informacji, dostosowanych do specyfiki poszczególnych grup docelowych, zwłaszcza o rodzajach, dostępności, zakresie i ograniczeniach świadczonych usług. Informacje powinny również zawierać niezależną ocenę i sprawozdania z oceny jakości; 1.1.2. zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do środków informacji i komunikacji dostosowanych do ich potrzeb; 1.1.3. wdrażanie przejrzystych, łatwo dostępnych i przyjaznych dla użytkownika procedur udzielania porad i rozpatrywania skarg; 1.1.4. stworzenie ram regulacyjnych i mechanizmów kontroli w celu przeciwdziałania fizycznym, psychicznym lub finansowym nadużyciom i zapewnienie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; 1.1.5. zapewnienie pracownikom i wolontariuszom zaangażowanym w świadczenie usług odpowiedniego szkolenia w zakresie opartego na prawach i zorientowanego na osobę świadczenia usług codziennej pielęgnacji, przy unikaniu dyskryminacji i ze świadomością specyficznych cech grup ludzi, na rzecz których świadczą oni usługi; 1.1.6. propagowanie włączenia użytkowników do społeczności; 1.1.7. zapewnienie poufności i bezpieczeństwa danych dotyczących użytkowników i świadczonych na ich rzecz usług w ramach systemu, który umożliwia udostępnianie danych, w razie potrzeby, różnym zaangażowanym dostawcom usług w sposób w pełni zgodny z przepisami o ochronie danych.
1.2. Partycypacja i uwłasnowolnienie	1.2.1. .zapewnienie zaangażowania użytkowników i, w stosownych przypadkach, ich przedstawicieli, rodzin lub osób zaufanych i ich opiekunów nieformalnych w planowanie, rozwój, świadczenie, monitorowanie i oceną usług, w razie potrzeby poprzez zagwarantowanie odpowiednich środków, między innymi pomocy w podejmowaniu decyzji i poparcia; 1.2.2. angażowanie się w dialog z organizacjami reprezentującymi użytkowników i włączanie ich w system podejmowania decyzji;

	1.2.3. przeprowadzanie okresowego badania zadowolenia użytkowników ze świadczonych usług.
2. Zasady dotyczące jakości relacji między dostawcami usług, organami publicznymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami	
2.1. Partnerstwo	2.1.1. stworzenie synergii między wszystkimi zainteresowanymi stronami w społeczności, w zakresie tworzenia polityki, identyfikacji potrzeb oraz planowania, rozwoju, świadczenia, monitorowania i oceny usług w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług socjalnych w czasie utrzymywania się potrzeby, ułatwienia użytkownikom dostępu do szerokiego zakresu usług socjalnych i dopilnowania, by usługi przyczyniały się do budowania społeczeństwa integracyjnego; 2.1.2. propagowanie bliskości usług potrzebnych użytkownikom; 2.1.3. wspieranie koordynacji między dostawcami usług w celu kompleksowego i zintegrowanego świadczenia usług socjalnych.
2.2. Dobre zarządzanie	2.2.1. jasne definiowanie ról, obowiązków i wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces planowania, rozwoju, finansowania, świadczenia, wspierania, monitorowania i oceny usług; 2.2.2. zapewnienie regularnych procesów planowania i kontroli oraz wprowadzenie mechanizmów umożliwiających systematyczne i ciągłe doskonalenie; 2.2.3. okresowe gromadzenie informacji zwrotnych na temat skuteczności i efektywności świadczenia usług od użytkowników, sponsorów i innych zainteresowanych stron, jak również od potencjalnych użytkowników, którzy mogą być pozbawieni możliwości korzystania z usług; 2.2.4. przeprowadzanie regularnego i niezależnego przeglądu procedur i rezultatów oraz oceny zadowolenia użytkowników, a także publikowanie jego wyników; 2.2.5. wdrażanie przejrzystych, łatwo dostępnych i przyjaznych dla użytkownika procedur udzielania porad i rozpatrywania skarg; 2.2.6. organizowanie forów partycypacyjnych z udziałem użytkowników usług i ich sieci, przedstawicieli organów publicznych, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, poświęconych zagadnieniom oceny efektów osiągniętych przez usługodawców w danym kontekście politycznym.
3. Zasady dotyczące jakości kapitału ludzkiego i rzeczowego	

3.1. Dobre warunki pracy i środowisko pracy/Inwestycje w kapitał ludzki	3.1.1. zapewnienie pełnego poszanowania zasad godnej pracy w sektorze, między innymi zakazu dyskryminacji, ochrony socjalnej, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, dialogu społecznego, godnej płacy, a także równości płci, w szczególności, równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości; 3.1.2. identyfikacja potrzeb w zakresie umiejętności oraz określanie profili zawodowych; 3.1.3. promowanie polityki rekrutacji i retencji pracowników, umożliwiającej dobór wykwalifikowanych pracowników z wymaganą wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami; 3.1.4. tworzenie partnerstw między systemami edukacji a dostawcami usług w celu objęcia nimi praktyk odbywanych w trakcie studiów i programów mentoringu prowadzonych przez doświadczonych pracowników; 3.1.5. tworzenie programów szkoleniowych, programów uczenia się przez całe życie, mentoringu prowadzonego przez doświadczonych pracowników i certyfikacji kompetencji pracowników, jak również, w stosownych przypadkach, dla wolontariuszy i opiekunów nieformalnych, programów dotyczących niezbędnych umiejętności zawodowych i interpersonalnych, a także na temat dostępności i wspomagających technologii; 3.1.6. angażowanie użytkowników i partnerów społecznych do udziału w procesie tworzenia programów szkoleniowych; 3.1.7. propagowanie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach w celu zachęcenia pracowników i związków zawodowych do aktywnego udziału w rozwoju, świadczeniu i ocenie usług z udziałem, w stosowanych przypadkach, wolontariuszy.
3.2. Odpowiednia infrastruktura fizyczna	3.2.1. zapewnienie odpowiedniej infrastruktury fizycznej, spełniającej normy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia użytkowników, pracowników i wolontariuszy i wymogi ochrony środowiska; 3.2.2. propagowanie standardów dostępności zgodnie z podejściem „projektowanie dla wszystkich” 3.2.3. zapewnienie wszystkim użytkownikom, także osobom niepełnosprawnym, łatwego dostępu do infrastruktury fizycznej, w której ma miejsce świadczenie usług, i odpowiednich środków transportu do i z tych obiektów.

Źródło: *Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych*

Dobrowolne ramy zawierają również informacje na temat podstaw, które powinny pomóc w konstruowaniu instrumentów czy narzędzi jakości (*quality tools*). Ich głównym celem jest definiowanie i pomiar jakości usług socjalnych. Jako przykłady takich instrumentów wskazano: standardy (normy), wskaźniki, kryteria operacyjne. Każdy instrument jakości usług socjalnych powinien mieć precyzyjnie określone

- nazwę i definicję;
- skalę (liczbowa, logiczna i kategoryjna, dla których jednostki miary i zakres odpowiedzi zostały wcześniej uzgodnione);
- zakres (dotyczący wkładu, procesu lub rezultatów);
- źródła danych.

Z tych informacji wynika, że główny nacisk w narzędziach jakości został postawiony na pomiar oraz wskaźniki. Co zbliża to podejście wskazywania narzędzi ewaluacji, bez przywołania tej nazwy

- ***narzędzia zapewnienia jakości oparte na informacjach wejściowych*** służą do oceny cech świadczenia usług socjalnych. Odnoszą się one do warunków niezbędnych, które muszą być spełnione do świadczenia wysokiej jakości usług socjalnych, ale nie gwarantują że prowadzone są właściwe procesy ani że zostały osiągnięte zadowalające rezultaty;
- ***narzędzia zapewnienia jakości związane z procesem*** służą do pomiaru jakości świadczenia usług socjalnych i dają możliwość przeprowadzenia opartej na dowodach oceny jakości tych usług. Dostarczają one zatem informacji odzwierciedlających w najlepszym przybliżeniu rzeczywiste świadczenie usług;
- ***narzędzia zapewnienia jakości oparte na rezultatach*** służą do oceny stopnia, w jakim świadczenie usług socjalnych zaspokaja potrzeby użytkowników i wpływa na ich dobrostan. Niemniej jednak na tego rodzaju narzędzia mogą mieć wpływ inne czynniki niż jakość świadczenia usług socjalnych, czynniki, które należy brać pod uwagę przy uwzględnianiu korekty o ryzyko.

Podejście to odpowiada trzem przedmiotom ewaluacji usług: wkładu (input), procesu i wpływu (użyteczność). Jest to ujęcie może zbyt ograniczone, w ewaluacji usługi należy też uwzględnić diagnozę potrzeb, gdyż bez niej trudno jest ocenić stopień wpływu na poziom zaspokojenia potrzeb.

Ramy jakości mogą być zastosowane jako ważny dokument programowy, gdyż zasady i kryteria jakości zostały sformułowane w taki sposób, że można je interpretować jako obszary priorytetowe i przypisane im cele szczegółowe, np. obszar priorytetowy: partnerstwo, cel szczegółowy: propagowanie bliskości usług potrzebnych użytkownikom. Oczywiście potrzebne są dalsze szczegółowe wyjaśnienia, dotyczące między innymi projektowania uniwersalnego, czy tworzenia instrumentów jakości. Ramy częściowo zapewniają takie wyjaśnienia, ale powinny być one uzupełnione.

Interes ogólny a pożytek publiczny lub użytek społeczny

Proponuję przyjąć, że „interes ogólny” jest to inaczej „pożytek publiczny”. Stwierdzenie, że coś jest interesem ogółu i że coś jest użyteczne społecznie można uznać za równoznaczne. Otwiera to drogę do myślenia o usługach interesu ogólnego w kontekście ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ustawie tej nie operuje się jednak pojęciem usług, ale działalności

Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3. ust. 1)

Zadań publicznych wyliczono w ustawie ponad 30. Pogrubiono te zakresy, które są bardziej związane z promowaniem integracji i zwalczaniem ubóstwa oraz kierunkami działań wyszczególnionymi w interesującym nas tutaj priorytecie

- | | |
|--|--|
| 1) <i>pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;</i> | 2) <i>wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;</i> |
|--|--|

- 3) **działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;**
- 4) **działalności charytatywnej;**
- 5) **podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;**
- 6) **działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;**
- 7) **ochrony i promocji zdrowia;**
- 8) **działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;**
- 9) **promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;**
- 10) **działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;**
- 11) **działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;**
- 12) **działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;**
- 13) **działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;**
- 14) **działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;**
- 15) **nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;**
- 16) **wypoczynku dzieci i młodzieży;**
- 17) **kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;**
- 18) **wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;**
- 19) **ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;**
- 20) **turystyki i krajoznawstwa;**
- 21) **porządku i bezpieczeństwa publicznego;**
- 22) **obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 23) **upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;**
- 24) **ratownictwa i ochrony ludności;**
- 25) **pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;**
- 26) **upowszechniania i ochrony praw konsumentów;**
- 27) **działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;**
- 28) **promocji i organizacji wolontariatu;**
- 29) **pomocy Polonii i Polakom za granicą;**
- 30) **działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;**
- 31) **promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;**
- 32) **działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;**
- 33) **przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;**
- 34) **działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych ... w zakresie określonym... [powyżej].**

Biorąc pod uwagę ustawę, działalność społecznie użyteczna prowadzona w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny czy na rzecz osób niepełnosprawnych, to muszą być w zasadniczej lub dużej części usługi udzielane przez NGO rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej czy osobom niepełnosprawnym itp. Pierwotnie znalazł się w ustawie następujący fragment:

*Działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest **świadczanie na podstawie stosunku prawnego usług**, za które organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 prowadzące tę działalność nie pobierają wynagrodzenia.*

Jego późniejsza zmiana, wprowadza ogólniejszą „działalność” zamiast świadczenia usług. Nie można tego interpretować tak, że tym samym usługi wyłączono, ale w taki sposób, że poza usługami działalność pożytku może mieć też inne formy⁹⁸.

Usługi o jakich tu mowa nie muszą być publiczne w tym sensie, że udzielają ich jednostki organizacyjne administracji publicznej. Nawet gdyby stwierdzono, że chodzi o usługi publiczne, to usługi świadczone przez NGO w ramach zadań publicznych można uznać z tego względu właśnie za publiczne.

⁹⁸ Patrz opinia J.A. Stefanowicza WYBRANE UWAGI do Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przepisów wprowadzających tę ustawę: „Jeżeli zastosowanie pojęcia „świadczanie usług” jest wykładane zgodnie z wykładnią systemową, tak, jak w prawie publicznym bądź w działalności gospodarczej, czy w prawie finansowym; to mielibyśmy do czynienia z istotnym ograniczeniem nieodpłatnej działalności pożytku publicznego...”.

Z tego wynika, że wykaz zadań publicznych wyliczony w ustawie o działalności pożytku publicznego można uznać za podstawę dla klasyfikacji usług pożytku publicznego, tzn. wszystkie usługi, jakie da się zaliczyć na podstawie ustaw, praktyki i wyobraźni do działalności NGOów na rzecz osób, rodzin, wspólnot, społeczności o wybranej cesze lub cechach, będą usługami tego rodzaju.

Promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa – program dla EFS

Uwagi wstępne

Na podstawie analizy przeprowadzonej wyżej można stwierdzić, że w Polsce nie zaproponowano jeszcze spójnej koncepcji promowania integracji społecznej i zwalczania ubóstwa, którą możnaby zastosować jako podstawę dla zaprogramowania wydatków EFS w tytułowym priorytecie. Ponadto nie ma wielu badań, które byłyby bezpośrednio użyteczne dla praktyki polityki i usług. Stąd też dużym problemem jest przejście od wyników analizy (diagnoza statystyczna problemów, instytucjonalna rozwiązań) do zaproponowania celów, działań, grup docelowych i narzędzi, czego oczekuje zamawiający.⁹⁹

Pragmatyczne podejście do wykonania zadania polegać mogłoby na tym, że zbierzemy to, co zaproponowano dotychczas w sferze analizy strategicznej (od DSRK do SRKL i pozostałych strategii zintegrowanych, w szczególności cele operacyjne SRKL) oraz na poziomie implementacji w ramach PO KL (w szczególności narzędzia i instrumenty aktywnej integracji oraz asystenturę rodzinie) i przedstawimy to w sposób uporządkowany według dodatkowo zinterpretowanych kierunków wskazanych w projekcie rozporządzenia o EFS.

Inne podejście może polegać na wykorzystaniu którejś z już zaproponowanych strategii dotyczących spójności społecznej, np. Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej Rady Europy. A przynajmniej uznanie jej za ramę, w którą zostaną wpisane dotychczasowe propozycje. Rada Europy proponuje rozumienie spójności społecznej jako pełny i równy dostęp do praw społecznych (patrz załącznik nr 4).

Czy możliwe inne ujęcie? Wymagałoby ono przyjęcia bazowej koncepcji spójności, integracji czy włączenia społecznego, wyprowadzenia z niej pojęć marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz powiązania ich z ubóstwem, a także zaproponowania sposobów operacjonalizacji dla celów pomiaru, co z kolei jest ważne dla badań ilościowych i praktyki (pomiar poziomu realizacji celów, pomiar wyników działań). W dotychczasowych refleksjach i badaniach na te tematy w o wiele większym stopniu koncentrowano się na konceptualizacji i operacjonalizacji problemów, a nie tego co stanowi ich przeciwieństwo. Stąd liczne analizy marginalizacji, wykluczenia społecznego czy ubóstwa oraz ich wzajemnych powiązań (podejście negatywne), którym nie towarzyszą równie liczne analizy dotyczące spójności, integracji czy dostępu lub nie-ubóstwa (podejście pozytywne).

Podejście negatywne bywa też krytykowane w taki sposób

*strategie inkluzji społecznej nastawione są głównie na działania naprawcze mające na celu integrację wykluczonych na rynku pracy... poprzez tworzenie miejsc pracy lub poprawę warunków życia, nie wymagają one przyjęcia całościowego podejścia do spójności społecznej ukierunkowanego na zapobieganie. Jak każda polityka skoncentrowana głównie na 'grupach docelowych' wiąże się ona z ryzykiem zaakceptowania wykluczenia jako zjawiska losowego, a nie rezultatu procesów społecznych, czyli zbyt nierównego rozkładu zamożności, za co odpowiada społeczeństwo jako całość...*¹⁰⁰

⁹⁹ Problem luki pomiędzy diagnozą a propozycjami rozwiązań (działań, instrumentów, reform) z zakresu polityki społecznej został postawiony w kontekście otwartej metody koordynacji i na podstawie analizy krajowych planów działań na rzecz integracji, zob. E. Marlier et al. *The EU and Social Inclusion: Facing The Challenges*, Policy Press, 2007, w szczególności rozdział *strengthening policy analysis*, czyli wzmacnianie analizy polityki. Szerszym zagadnieniem jest ugruntowanie propozycji dotyczących polityki społecznej na podstawie wyników badań naukowych, zob. m.in. A. Shillabeer et al. red., *Evidence-based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*, M.E. Sharpe, 2011; R. Szarfenberg, R. Szarfenberg, *Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej*, Problemy Polityki Społecznej nr 15, 2011.

¹⁰⁰ *Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide*, Rada Europy 2005.

Jeżeli jednak podejście pozytywne będzie obejmowało wielowymiarowo i szeroko rozumianą integrację społeczną (w tym zawodową), wówczas może pojawić się problem horyzontalnej obecności integracji społecznej we wszystkich strategiach i programach, nie tylko społecznych. Strategia poprawy spójności społecznej staje się wtedy strategią rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Przykładem zaczątków takiego podejścia było uznanie w DSRK za ideę przewodnią wielowymiarowej jakości życia.

Uwagi porządkujące

Zamawiający odróżnia cele od działań, a te od narzędzi. Z powyższej analizy wynika, że w dokumentach strategicznych podobne sformułowania nazywano wszystkimi tymi nazwami. Można jedynie zauważyć, że im bliżej narzędzi, tym mniej ogólne stosuje się sformułowania, np. zamiast „zmniejszenie obszaru wykluczenia” formułujemy postulat w rodzaju „zmiana ustawy o zatrudnieniu socjalnym”, co w dalszym uszczegółowieniu mogłoby brzmieć „zmiana artykułu X w ustawie o zatrudnieniu socjalnym w następujący sposób...”. Są to jednak cały czas cele tylko podporządkowane sobie wzajemnie, np. żeby osiągnąć zmniejszenie obszaru wykluczenia (cel główny), musimy najpierw zmienić ustawę (zmiana ustawy jako cel, który ma być osiągnięty, aby osiągnąć cel pierwszy).

Z kolei w omówionym ustawodawstwie nie stosuje się terminu narzędzia. Jedynie w ustawie o promocji zatrudnienia mowa jest o instrumentach i to sprowadzonych jedynie do finansowania. Jedynie w dokumentacji implementacyjnej PO KL zastosowano termin „narzędzia” dla określenia kontraktu socjalnego, indywidualnego programu integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz programu aktywności lokalnej. Gdyby szukać innych tego rodzaju narzędzi, to bardzo wiele z nich jest drugiego rodzaju: indywidualne programy rehabilitacji, indywidualne programy zatrudnienia socjalnego, indywidualne programy integracji itp. Ogólnie rzecz ujmując, narzędzie w tym ujęciu to plan działań, a instrumenty to rodzaje tych działań, np. w indywidualnym programie przewidziano czynności polegające na skierowaniu, organizacji czy finansowaniu.

W schemacie racjonalnego działania cele są stanami, które chcemy osiągnąć. Wcześniej podałem sposób na ogólną klasyfikację problemów. Te same pytania - „czy chcemy to mieć” i „czy to mamy” - były pierwotnie wykorzystane do identyfikowania celów¹⁰¹. Krzyżując je ze sobą otrzymujemy cztery uniwersalne wymiary celowości ludzkich działań, w tym działań publicznych:

- Nie chcemy / nie mamy – zapobieganie.
- Nie chcemy / mamy – usuwanie, łagodzenie.
- Chcemy / mamy – zachowanie.
- Chcemy / nie mamy – osiąganie.

Jeżeli zestawimy te uniwersalne charakterystyki celowościowe z dychotomiami włączenie – wykluczenie, dostatek lub nie-ubóstwo – ubóstwo otrzymujemy następujące kombinacje strategiczne:

1. Zapobieganie wykluczeniu i ubóstwu (żeby nie wystąpiły, a gdy już są, żeby nie było gorzej, czyli prewencja, gdy już są problemy).
2. Usuwanie wykluczenia i ubóstwa, które już istnieją (żeby zniknęły, a gdy to nie możliwe, żeby było lepiej, tzn. żeby osoby wykluczone i ubogie były mniej wykluczone i ubogie bez intencji usunięcia tych stanów).
3. Zachowanie włączenia i dostatku (nie-ubóstwa), które już istnieją (żeby nadal były, a jeżeli ma się pogorszyć, żeby pogorszenie nie doprowadziło do wykluczenia i ubóstwa = zapobieganie w funkcji 1).

¹⁰¹ M. Quinn Patton.

4. Osiąganie włączenia i dostatku czy nie-ubóstwa (żeby się pojawiły, gdy ich nie ma, ewentualnie, żeby osiągać większe włączenie i dostatek, gdy już są).

Dla kategorii włączonych i nieubogich (można dodać, że nie chodzi tu o wszystkich, a tylko o zagrożonych) mamy więc dwie strategie: zapobieganie i zachowanie. Dla kategorii wykluczonych i ubogich są to: usuwanie (łagodzenie) i osiągnięcie (poprawianie).

Nieco inny sposób porządkowania myślenia o różnych strategiach działania wykorzystuje myślenie przyczynowo-skutkowe. Wymaga ono jednak jasnego odróżnienia i zidentyfikowania przyczyn wykluczenia i ubóstwa oraz ich skutków. Wówczas oddziaływanie na przyczyny jest jedną strategią, a oddziaływanie na skutki – drugą. Jeżeli przyczyny w pewien sposób powodują wykluczenie i ubóstwo, to ich usunięcie lub zmniejszenie poprzez ingerencję w mechanizm przyczynowy, powinno też usuwać lub zmniejszać te problemy.

Jednym ze skutków wykluczenia i ubóstwa jest niski poziom uczestnictwa lub nie uczestnictwo. Mechanizm, który za to odpowiada polega na tym, że w szczególności ubóstwo oznacza zwykle nieobecność czegoś, co daje wstęp do pożądanych sfer i instytucji. Nie wnikając w naturę procesów, które spowodowały brak tego czegoś, możemy po prostu to dać. Przykładowo, kogoś nie stać na coś, co wydaje nam się, że każdy powinien mieć. Nie musimy zgłębiać przyczyn, dlaczego go lub ją nie stać, żeby zastosować strategię numer dwa: albo dajemy pieniądze, za które będzie on lub ona mógł lub mogła sobie to kupić, albo też dajemy bezpośrednio to, na co go lub ją nie stać, a czego potrzebuje, za darmo lub za dużo niższą, niż rynkowa, opłatą. Dodatkowy problem może polegać na tym, że nawet jeżeli dajemy dostęp do usług osobom niezależnie od ich zamożności, to poziom i jakość korzystania z nich może być nierówny, tzn. osoby o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym korzystają częściej i otrzymywana przez nie jakość jest lepsza.

W dyskusjach o tym, jak pomagać ubogim mamy zwolenników strategii oddziaływania na przyczyny. Te zaś mogą się różnić w zależności od tego, co za te przyczyny uważamy. Są generalnie cztery stanowiska w tym względzie.

1. Przyczyna tkwi w samych ubogich, a więc trzeba oddziaływać na ich cechy wewnętrzne, np. kompetencje, poziom zdrowia i sprawności, poglądy, preferencje.
2. Przyczyna tkwi w najbliższym otoczeniu społecznym samych ubogich (rodzina, sąsiedztwo, społeczność lokalna), a więc trzeba oddziaływać na to otoczenie (rozwój lokalny, praca środowiskowa), ewentualnie całkowicie je zmienić (np. migracja).
3. Przyczyna tkwi w tym, jak się pomaga ubogim:
 - a. albo pomaga się źle, co jest przeciwnie skuteczne (np. utrwalamy ubóstwo zamiast je usuwać), więc należy zmienić sposób pomagania (w tym zaprzestać pomagania, które szkodzi),
 - b. albo pomaga się dobrze, tylko za mało, żeby większość wyzwoliła się z ubóstwa, więc należy zwiększyć intensywność pomagania (np. pracownik socjalny czy asystent rodziny ma zbyt wielu klientów, więc na każdego przeznaczają za mało czasu w stosunku do czasu koniecznego na osiągnięcie dobrych wyników).
4. Przyczyna tkwi w instytucjach i zasadach ich działania (w organizacji i regułach życia zbiorowego), więc należy zmieniać te zasady, np. dostęp do instytucji jest zbyt ograniczony, ze względu na postawienie zbyt wielu warunków, należy więc zmniejszyć ich liczbę lub restrykcyjność.

W rzeczywistości te przyczyny mogą współwystępować w różnych konfiguracjach i mieć odmienny wpływ w zależności od różnych warunków, w tym tych dotyczących samych ubogich, np. wiek, płeć, miejsce zamieszkania, pochodzenie etniczne itp.

Przedostatni aspekt porządkowania będący podstawą myślenia o przyszłym programie EFS w zakresie promowania integracji społecznej i zwalczania ubóstwa, polega na odróżnieniu kilku poziomów, które należy uwzględnić projektując interwencję publiczną

1. Samopomoc, czyli własna aktywność, aby uniknąć ubóstwa, a gdy już są ubodzy - aby sobie z nim poradzić – głównym aktorem są sami zagrożeni wykluczeniem lub ubóstwem lub go doświadczający.
2. Udzielanie pomocy o charakterze zapobiegawczym lub interwencyjnym przez konkretnych ludzi (profesjonalistów, amatorów; pracowników, wolontariuszy) – głównym aktorem jest wspomagający.
3. Organizowanie pracy wspomagających, czyli wszystkie aspekty zarządcze i organizacyjne, które decydują o tym, kto, ile i jak pomaga – głównym aktorem w tym wymiarze są organizatorzy, kierownicy zarządzający pracą bezpośrednich pomagaczy.
4. Instytucje, czyli reguły gry w polu pomagania (określone w twardym i miękkim prawie, ale również poza nim, np. w zwyczajach organizatorów i praktyków pomocy), które dotyczą zarówno aktywności samopomocowej, pracy wspomagających, jak i organizacji, które ich zatrudniają i organizują ich pracę – głównym aktorem są tu politycy lokalni, regionalni i centralni, ale też urzędnicy i prawnicy - interpretatorzy reguł, gdy w zderzeniu z praktyką nie dają jasnych odpowiedzi.

Interwencja publiczna może być zaprojektowana tak, aby wpłynąć na aktorów ze wszystkich tych poziomów czy sfer, na samych wykluczonych lub ubogich i wybierane przez nich strategie radzenia sobie z trudnościami; na tych, którzy im bezpośrednio pomagają i na ich sposób pracy; na tych, którzy zarządzają pomocą w organizacjach; oraz na tych, którzy zajmują się głównie tworzeniem, zmienianiem i wdrażaniem reguł gry.

Ostatni aspekt porządkujący dotyczy odróżnienia kilku rodzajów bezpośredniej pomocy, jak wspomniano wyżej może mieć ona postać

- Udzielenia usługi, np. poinformowanie, porada, nauczanie, szkolenie, terapia, pośredniczenie, mediacja.
- Udzielenia rzeczy, np. laptop, książka, odzież ochronna, maszyna produkcyjna.
- Udzielenia pieniędzy, np. darowizna określonej sumy, udzielenie ulgi w opłacie, nieodpłatna pożyczka, pożyczka z obniżonym oprocentowaniem, pożyczka umarzalna po spełnieniu określonych warunków.

Współcześnie daje się zauważyć tendencję do przedkładania pomocy w postaci udzielania usług nad pomoc w postaci udzielania pieniędzy. Jest to wątpliwe ze względu na to, że po pierwsze, część osób potrzebuje tylko tymczasowego lub tylko stałego wsparcia dochodowego, po drugie, pieniądze mają również funkcję inwestycyjną, a po trzecie, udzielanie pieniędzy lub rzeczy może być funkcjonalnie powiązane z udzielaniem usług, np. zachęcamy do zgłoszenia się po świadczenie rzeczowe lub pieniężne, aby zaoferować usługi (powiązanie to może być też obowiązkowe, tzn. usługa jest w pakiecie z pieniędzmi lub rzeczami). Ze względu na to, że wsparcie z EFS tylko wyjątkowo może przybierać postać udzielania pieniędzy doświadczającym ubóstwa, konieczne jest stosowanie rozwiązań pakietowych, tzn. zasiłek finansowany z budżetu plus usługi finansowane z PO KL.

Rozstrzygnięcia strategiczne dla programu EFS

Przyjmuję dalej, że integracja społeczna, o której promowanie chodzi w nowym priorytecie EFS nie jest wszechstronną integracją społeczną uwzględniającą uczestnictwo we

wszystkich istotnych sferach życia¹⁰². Uczestnictwo w rynku pracy i w edukacji zostały potraktowane odrębnie w innych priorytetach EFS.

W punkcie dotyczącym pytania, o jaką integrację chodzi w priorytecie promocja integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa, próbowałem rozstrzygnąć, na ile integracja zawodowa skoncentrowana jest w nowym priorytecie prozatrudnieniowym EFS. Gdyby było jasne, że priorytet zatrudnieniowy EFS obejmuje nawet najdalsze od rynku pracy grupy (celem jest ich trwała integracja z rynkiem pracy rozumiana jako pełnoetatowe zatrudnienie), to można by w priorytecie społecznym skupić się wyłącznie na celu integracji społecznej (uczestnictwo w społeczeństwie, ale niezawodowe i nieedukacyjne), na działaniach, które miałyby zwiększać poziom tej integracji oraz na zbiorowościach, których nie obejmuje się aktywizacją i reintegracją zawodową, np. dzieci i młodzież, osoby w wieku emerytalnym, osoby w wieku aktywności zawodowej bez zdolności do pracy.

Przeciw takiemu rozstrzygnięciu przemawia głównie to, że aktywną integrację umieszczono w priorytecie społecznym, a jej ważnym komponentem jest inkluzyjny rynek pracy. Argument za nim: osoby nieaktywne zawodowo, młodzież niepracująca i nieucząca się oraz osoby starsze (aktywne starzenie się), a więc zbiorowości bardziej oddalone od rynku, pracy umieszczono jednak w priorytecie prozatrudnieniowym. Można jednak stwierdzić, że nie są to osoby, o których zwykle mowa, jako o zmarginalizowanych na rynku pracy, zawieszonych między aktywizacją zawodową, reintegracją zawodową i pomocą społeczną (patrz kategorie wskazane jako docelowe w ustawie o zatrudnieniu socjalnym a kategorie wskazane jako wymagające specjalnych programów w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Żeby sobie poradzić z tym problemem zaproponowałem schemat promowania integracji, który tu przypomnę w wersji nieco zmodyfikowanej.

1. Promowanie integracji zawodowej osób pracujących w celu rozwoju zawodowego i wzbogacenia życia zawodowego, mobilności zawodowej, ale także zwiększania jakości pracy.
2. **Promowanie integracji społecznej osób pracujących w celu włączenia w sferę aktywności obywatelskiej w pracy oraz poza nią.**
3. Promowanie integracji zawodowej zdolnych do pracy (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących, poszukujących kolejnej pracy lub nieaktywnych, czyli nieposzukujących pracy¹⁰³) w celu podjęcia i utrzymania pracy o wystarczającej czy dobrej jakości.
 - a. Wersja mniej intensywna i mniej spersonalizowana dla osób o przeciętnej zdolności do pracy i bez dodatkowych problemów¹⁰⁴.
 - b. **Wersja bardziej intensywna i bardziej spersonalizowana, z zastosowaniem innych usług, pakietów usług, dla osób o niskiej zdolności do pracy i z dodatkowymi problemami.**
4. Promowanie rehabilitacji dla czasowo niezdolnych do pracy, aby przyspieszyć odzyskanie zdolności do pracy (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących).

¹⁰² Przyjęcie, że EFS miałby finansować działania mające na celu poprawę spójności społecznej rozumianej, głównie poprzez aktywne uczestnictwo w wielu sferach życia, znaczenie ułatwiłoby zadanie, wówczas w każdej ze sfer życia należałoby postawić cele, a następnie określić działania uniwersalne w rodzaju udostępniania usług i zwalczania dyskryminacji oraz specyficzne dla osiągnięcia konkretnych celów. Stąd do przemyślenia jest zintegrowane myślenie o wszystkich trzech priorytetach.

¹⁰³ Kryterium, które może być wykorzystane do wskazywania konkretnych grup docelowych.

¹⁰⁴ Kolejne kryterium do wykorzystania dla tworzenia grup docelowych.

- a. Wersja mniej intensywna i krótsza dla osób czasowo niezdolnych do pracy z dobrymi rokowaniami na odzyskanie zdolności i bez dodatkowych problemów.
 - b. **Wersja bardziej intensywna i dłuższa i z zastosowaniem dodatkowych usług (w tym o charakterze leczniczym), bardziej kompleksowa, dla osób czasowo niezdolnych do pracy, z niepewnymi rokowaniami co do odzyskania zdolności, które mają dodatkowe problemy.**
5. **Promowanie integracji społecznej dla zdolnych do pracy lub czasowo niezdolnych do pracy, aby w pierwszym przypadku wspierać ich integrację zawodową, a w drugim rehabilitację przywracającą zdolność do pracy.**
6. **Promowanie Integracji społecznej dla trwale niezdolnych do pracy, poprawiająca ich aktywność społeczną (dla wcześniej niepracujących lub wcześniej pracujących).**

Proponuję, aby części nie pogrubione uznać za realizowane w ramach priorytetu zatrudnieniowego, a części pogrubione za należące do priorytetu społecznego. Kluczem dla tego wyboru jest przekonanie, że priorytet społeczny ma obejmować trudniejsze przypadki (głębsze problemy, problemy sprzężone, współwystępujące¹⁰⁵), oraz w związku z tym kompleksowe zestawy usług z różnych obszarów, wykraczające poza usługi rynku pracy i aktywne programy rynku pracy.

Przyjmuję ponadto, że pozostałe dwa kierunki działań wskazane w nowym priorytecie można potraktować jako dobrze wpisujące się w ten schemat. Dotyczy to dostępności do trwałych usług zdrowotnych i społecznych dobrej jakości oraz zwalczania dyskryminacji. Nie tylko sprawność, ale też ogólnie zdrowie jest jednym z istotnych warunków wstępnych integracji zawodowej i społecznej, więc usługi lecznicze i zdrowotne powinny być rozpatrywane w kontekście szczególnych potrzeb osób bardziej narażonych na ubóstwo i wykluczenie (tzn. nie chodzi tylko o dostępność usług tego rodzaju dla wszystkich, ale też o rozwijanie usług odpowiadających na specyficzne problemy zdrowotne ludzi bezdomnych, uzależnionych, długotrwale bezrobotnych, przybyszów z bardzo odmiennych kultur).

Po drugie, nie traktuję zwalczania dyskryminacji wyłącznie jako działalność z zakresu karania naruszeń zasady równego traktowania. Pozytywna polityka antydyskryminacyjna wymaga rozwoju usług prorównościowych i antydyskryminacyjnych. Wszystkie kategorie wymieniane w ustawie o zatrudnieniu socjalnym narażone są na praktyki dyskryminacyjne polegające na odmawianiu dostępu do tego, co uzdalnia do i umożliwia uczestnictwo w różnych sferach życia. Samo zapewnienie równego traktowania poprzez prawne zwalczanie praktyk dyskryminacyjnych nie wystarcza, potrzebne są usługi dla całego społeczeństwa (promowanie tolerancji, zwalczanie stereotypów), afirmacyjne i wspierające dla dyskryminowanych oraz korygująco-edukacyjne dla sprawców.

Trudniej w kategoriach usług potraktować integrację społeczności zmarginalizowanych, gdyż dotyczy to całych społeczności, a nie ich poszczególnych członków. Bardziej odpowiednie są w tym przypadku działania z zakresu organizacji społeczności lokalnych, partycypacyjnego rozwoju lokalnego, rewitalizacji społecznej, a nie usługi dla jednostek i rodzin. Jeżeli jednak wyróżnilibyśmy usługi dla całych społeczności, to właśnie o ich dostępność i szerzej rozumianą jakość tu chodzi.

Cele

Program promocji i zwalczania ubóstwa EFS powinien być instrumentalnie podporządkowany celowi strategii Europa 2020, który dla Polski sformułowano w KPR następująco: „Obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprivacją

¹⁰⁵ W języku dokumentów strategicznych DSRK czy SRKL „deficyty i dysfunkcje”.

materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy”.

Gdyby skoncentrować się na tym celu strategii Europa 2020, który jest szczególnie powiązany z wykluczeniem społecznym i ubóstwem, czyli na poziomie zatrudnienia, to w KPR przewidziano jego wzrost do 2020 r. o ponad 5 punktów procentowych. Pytanie więc, czy sam ten wzrost wystarczy, aby osiągnąć cel społeczny. Odpowiedź „tak” zgodna jest z filozofią KPR: *przeciwdziałanie i walka z ubóstwem może się dokonywać efektywnie głównie przez rynek pracy*. W kontekście dostępu do usług pomocy społecznej napisano zaś: *Ich celem powinno być podjęcie w pewnej perspektywie czasowej zatrudnienia, prowadzącego do wyjścia z wykluczenia społecznego*. Czasem jednak mowa tam o dostępie do usług społecznych lub o systemie wsparcia rodziny, tak jakby były to samodzielne zadania niepodporządkowane zatrudnieniu w bliższej lub dalszej perspektywie.

Należy uszczegółowić cel, aby był on bardziej użyteczny dla projektowanego programu EFS. Na podstawie możliwych kombinacji między ubóstwem dochodowym, deprywacją materialną i niezatrudnieniem w gospodarstwie domowym możemy zaproponować kilka celów szczegółowych. Kolejność tych celów odpowiada ich ważności, ta zaś mierzona jest stopniem dotkliwości ubóstwa i wykluczenia. Założyłem, że kumulacja problemów sprawia, że cel jest bardziej priorytetowy, a ponadto, przyjąłem hierarchię ważności poszczególnych problemów: głęboka deprywacja materialna jest poważniejszym problemem niż poziom dochodu poniżej progu ubóstwa relatywnego (60% mediany), a ten jest poważniejszy niż bardzo niski poziom zatrudnienia czy niezatrudnienie.

1. Zmniejszenie liczby osób jednocześnie podlegających ubóstwu relatywnemu, głębokiej deprywacji materialnej i żyjących w gospodarstwach domowych z bardzo niskim poziomem zatrudnienia.
2. Zmniejszenie liczby osób jednocześnie ubogich relatywnie i podlegających głębokiej deprywacji materialnej.
3. Zmniejszenie liczby osób jednocześnie podlegających głębokiej deprywacji materialnej i żyjących w gospodarstwach domowych z bardzo niskim poziomem zatrudnienia.
4. Zmniejszenie liczby osób jednocześnie ubogich relatywnie i żyjących w gospodarstwach domowych z bardzo niskim poziomem zatrudnienia.
5. Zmniejszenie liczby osób podlegających głębokiej deprywacji materialnej.
6. Zmniejszenie osób domowych ubogich relatywnie.
7. Zmniejszenie liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych z bardzo niskim poziomem zatrudnienia.

Cele te mają charakter usuwania problemu, który już mamy jako społeczeństwo. Takie ujęcie narzuca sposób sformułowania celu głównego. Jednak pozytywne przeformułowanie tych celów może być bardziej użyteczne.

1. Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie mają dochody wyższe niż granica ubóstwa relatywnego, zaspokajają większość podstawowych potrzeb i żyją w gospodarstwie domowym z co najmniej minimalnym poziomem zatrudnienia.
2. Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie mają dochody wyższe niż granica ubóstwa relatywnego i zaspokajają większość podstawowych potrzeb.
3. Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie zaspokajają większość podstawowych potrzeb i żyją w gospodarstwie domowym z co najmniej minimalnym poziomem zatrudnienia.
4. Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie mają dochody wyższe niż granica ubóstwa relatywnego i żyją w gospodarstwie domowym z co najmniej minimalnym poziomem zatrudnienia.
5. Zwiększenie liczby osób, które zaspokajają większość podstawowych potrzeb.

6. Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie mają dochody wyższe niż granica ubóstwa relatywnego.
7. Zwiększenie liczby gospodarstw domowych, które żyją w gospodarstwie domowym z co najmniej minimalnym poziomem zatrudnienia.

Można uznać, że oba sformułowania celów szczegółowych są równoważne, chociaż pierwszy zestaw lepiej oddaje cel główny. Drugi zestaw ma jednak tę zaletę, że nie koncentrujemy się na zmniejszaniu czegoś negatywnego, ale na powiększaniu czegoś co jest pozytywne. To drugie ujęcie wydaje się bardziej mobilizować do działania.

Wszystkie te cele są konkretne i jasne w tym sensie, że opracowano dla nich wskaźniki statystyczne, które co roku są publikowane przez Eurostat (patrz wyżej diagnoza statystyczna). Pierwszy problem to duże opóźnienie w publikowaniu tych danych (można to jednak przyspieszyć), a także brak możliwości dezagregacji na poziom powiatów i gmin (można jednak zwiększyć próbę), drugi problem możemy mieć po przeformułowaniu na cele pozytywne, wymaga to określenia, co to znaczy większość potrzeb zaspokojonych (np. co najmniej 5 na 9) oraz jaki jest minimalnie wystarczający poziom zatrudnienia (może być to jednak granica niskiego poziomu zatrudnienia).

Głównym ograniczeniem jakie narzuca cel główny w ujęciu strategii Europa 2020 jest takie, że jego konkretyzacja ma charakter negatywny (usuwanie problemów, czyli nie ma innego rodzaju celów) i uwzględnia tylko dwa problemy w kontekście promowania integracji społecznej: ubóstwo i niezatrudnienie. Przy czym pierwszy widzi w dwóch wymiarach: dochodowym oraz deprivacji potrzeb. Są one silnie powiązane ze sobą, gdyż w badaniach identyfikuje się deprivację poprzez pytanie o to, czy daną osobę lub jej rodzinę stać na chciane przez nią kolejne pozycje uznane za ważne i podstawowe. Hipoteza jest zaś taka, że to czy nas na coś stać, czy nie stać zależy głównie od poziomu dochodu, ale sposób gospodarowania nim też jest ważny.

Drugi problem ujęty jest jednowymiarowo, gdyż chodzi o zatrudnienie w sensie formalnego i odpłatnego świadczenia pracy. Jest to ograniczające, świadczenie pracy stanowi tylko część zajęć, które składają się na ludzkie życie¹⁰⁶. Ogólniejszym pojęciem jest właśnie termin „zajęcie”. Na pytanie o to, czy mamy sensowne zajęcie lub zajęcia, możemy odpowiedzieć „tak”, nie świadcząc odpłatnej pracy. Przykładem jest wolontariat i jego potencjał, choć występuje tu możliwość wyzysku (praca za darmo jest korzystna dla zatrudniającego), kolejny przykład to nieodpłatna opieka. Ujęcie szersze pozwala uwzględnić problematykę z zakresu wzajemnego wpływu zajęć w różnych obszarach życia, np. konflikt czy synergia pomiędzy niektórymi z nich (np. zajęcia zawodowe a zajęcia rodzinne, zajęcia rodzinne a zajęcia towarzyskie, zajęcia związane z konsumpcją a zajęcia rodzinne, zajęcia związane z hobby a zajęcia zawodowe i rodzinne).

Inny sposób na uszczegółowienie celów polega na przyjęciu którejś z koncepcji uporządkowania działań (np. oddziaływanie na przyczyny, na skutki) oraz teorii problemów, na które odpowiedzią jest cel główny.

Tymi problemami, w świetle tego celu, są ubóstwo rozumiane głównie dochodowo i wykluczenie rozumiane przez pryzmat niedostatecznego zatrudnienia. Teoria tych problemów może być wyinterpretowana z treści interesującego nas tutaj priorytetu EFS, szczególnie gdy chodzi o przyczyny¹⁰⁷. Są to według kolejności oryginalnej

1. Za mało dostępne i/lub nie zapewniające minimalnego poziomu życia systemy wsparcia dochodu dla osób, które nie są zdolne do pracy lub dla osób, które są do niej zdolne, ale nie są zatrudnione lub nie uzyskują dochodów z pracy pozwalających na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

¹⁰⁶ Ściślej, tę część, za którą ludzie dostają wynagrodzenie.

¹⁰⁷ Oparcie propozycji działań na podstawie teorii i badań empirycznych prowadzonych w Polsce i na świecie na temat przyczyn i uwarunkowań wykluczenia społecznego i ubóstwa wykracza poza zakres tej ekspertyzy.

2. Rynek pracy nie generujący wystarczająco dużo miejsc pracy dla osób z cechami, które stereotypowo uznaje się za sygnalizujące mniejszą wydajność.
3. Za mało dostępne, niskiej jakości usługi, które mają pomagać w wejściu lub powrocie na rynek pracy osób, których poziom zdolności, możliwości i motywacji do pracy jest niższy niż przeciętnie.
4. Zamieszkanie w społecznościach zmarginalizowanych w sensie przestrzennym, czyli na obszarach charakteryzujących się wieloma problemami natury gospodarczej, społecznej i ekologicznej.
5. Przynależność do mniejszościowych grup etniczno-narodowych, szczególnie do tych, które mają utrudniony dostęp do instytucji, rynków i usług nie tylko z powodu dyskryminacji historycznej i obecnej, ale również odmiennej kultury.
6. Dyskryminacja ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, w szczególności, gdy polega ona na odmowie lub utrudnianiu dostępu do rynku pracy oraz usług publicznych, w tym podstawowych usług społecznych: opieki zdrowotnej, edukacji, szkoleń, doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy, rehabilitacji, pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, opieki, wynajmu mieszkań po obniżonych cenach itp.
7. Za mało dostępne, nietrwałe, niskiej jakości usługi w interesie ogólnym (pożytku publicznego), w tym opieki zdrowotnej oraz pomocy i integracji społecznej.

Przyczyny 1-3 dotyczą idei aktywnej integracji. Przyczyny 4 i 5 dotyczą społeczności zmarginalizowanych, takich jak Romowie. Przyczyny 6 i 7 dotyczą dyskryminacji i dostępu do usług. Dla każdej z przyczyn możemy wyszczególnić dodatkowe cele o charakterze szczegółowym (Tabela 46).

Tabela 46 Przyczyny problemów i cele szczegółowe

Przyczyna	Cele szczegółowe
1. Za mało dostępne i/lub nie zapewniające minimalnego poziomu życia systemy wsparcia dochodu dla osób, które nie są zdolne do pracy lub dla osób, które są do niej zdolne w pewnym stopniu, ale nie są zatrudnione.	1.1. Zmniejszanie barier w dostępie do świadczeń pieniężnych o charakterze pomocowym (selektywne, z progami dochodowymi) 1.2. Zapewnienie, aby świadczenia pieniężne o charakterze pomocowym zapewniały zaspokojenie większości podstawowych potrzeb 1.3. Systematyczne waloryzowanie progów dochodowych oraz świadczeń kwotowych, aby nie traciły na wartości z powodu inflacji 1.4. Zapewnienie koordynacji między różnymi systemami świadczeń o charakterze pomocowym, aby zachować sprawiedliwość i nie dublować pomocy pieniężnej
2. Rynek pracy nie generujący wystarczająco dużo miejsc pracy dla osób z cechami, które stereotypowo uznaje się za sygnalizujące mniejszą wydajność.	2.1. Zmniejszanie skali i zakresu stereotypów dotyczących cech osób, sygnalizujących mniejszą wydajność w pracy 2.2. Zwiększenie liczby pracodawców otwartego rynku pracy, którzy zatrudniają osoby o słabszej pozycji na rynku pracy 2.3. Rozwijanie i wspieranie uzupełniających w stosunku do otwartego inkluzywnych rynków pracy, np. podmioty ekonomii społecznej, przedsiębiorstwa społeczne
3. Za mało dostępne, niskiej jakości usługi, które mają pomagać w wejściu lub powrocie na rynek pracy osób, których poziom zdolności, możliwości i motywacji do pracy	3.1. Zmniejszanie barier w dostępie do usług poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 3.2. Zwiększanie jakości poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy bez zmniejszania dostępności

jest niższy niż przeciętnie.	do nich, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 3.3. Zmniejszanie barier w dostępie do usług rehabilitacji zawodowej bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 3.4. Zwiększanie jakości rehabilitacji zawodowej bez zmniejszania dostępności do niej, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 3.5. Zmniejszanie barier w dostępie do usług reintegracji zawodowej bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 3.6. Zwiększanie jakości reintegracji zawodowej bez zmniejszania dostępności do nich, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami
4. Zamieszkanie w społecznościach zmarginalizowanych w sensie przestrzennym, czyli na obszarach charakteryzujących się wieloma problemami natury gospodarczej, społecznej i ekologicznej.	4.1. Zwiększanie poziomu inwestycji w infrastrukturę transportową, telekomunikacyjną i mieszkaniową 4.2. Łączenie inwestycji infrastrukturalnych z aktywizacją zawodową i społeczną 4.3. Zwiększenie poziomu inwestycji w rozwój ośrodków kultury i aktywności lokalnej 4.4. Zapewnianie kompleksowych programów rewitalizacji społecznej na zmarginalizowanych obszarach miejskich, unikając przy tym gentryfikacji (wypierania ludności uboższej poza obszar rewitalizowany)
5. Przynależność do mniejszościowych grup etniczno-narodowych, szczególnie do tych, które mają utrudniony dostęp do instytucji, rynków i usług nie tylko z powodu dyskryminacji historycznej i obecnej, ale również odmiennej kultury	5.1. Zmniejszanie wzajemnych stereotypów 5.2. Zwiększenie liczby i jakości kontaktów między większością a mniejszościami etniczno-narodowymi 5.3. Zwiększanie dostępu osób z mniejszości etniczno-narodowych do usług publicznych 5.4. Zapewnienie, że w usługach publicznych będą zatrudnione osoby z mniejszości etniczno-narodowych 5.5. Zwiększanie poziomu otwartości postaw pracowników sektora publicznego, społecznego i prywatnego, korzystających z środków publicznych
6. Dyskryminacja ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną,	6.1. Zmniejszenie w społeczeństwie poziomu tolerancji dla poglądów jawnie seksistowskich, rasistowskich, ksenofobicznych itd. zgodnie z wyszczególnionymi przesłankami 6.2. Zwiększenie wrażliwości wszystkich służb porządkowych i społecznych na przejawy nietolerancji u obywateli i w swoich szeregach 6.3. Szybkie i dotkliwe karanie za zachowania o charakterze dyskryminacyjnym 6.4. Zapewnienie programów działań edukacyjno-korekcyjnych i resocjalizacyjnych dla osób o poglądach uzasadniających dyskryminację i zachowaniach dyskryminacyjnych 6.5. Zapewnienie usług o charakterze pomocy dla osób będących ofiarami dyskryminacji
7. Za mało dostępne, niskiej jakości usługi publiczne, w tym opieki zdrowotnej oraz pomocy i integracji społecznej.	7.1. Zmniejszanie barier w dostępie do usług opieki zdrowotnej, bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 7.2. Zwiększanie jakości usług opieki zdrowotnej, bez zmniejszania dostępności do nich, w szczególności

	dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 7.3. Zmniejszanie barier w dostępie do usług pomocy społecznej i wsparcia rodziny, bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 7.4. Zwiększanie jakości usług pomocy społecznej i wsparcia rodziny, bez zmniejszania dostępności do nich, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 7.5. Zmniejszanie barier w dostępie do usług rehabilitacji, reintegracji, aktywizacji społecznej, bez zmniejszania ich jakości, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami 7.6. Zwiększanie jakości usług rehabilitacji, reintegracji, aktywizacji społecznej, bez zmniejszania dostępności do nich, w szczególności dla osób z wieloma sprzężonymi problemami
--	--

Źródło: opracowanie własne

Najmniej typowe dla doktryny EFS są cele wynikające z przyczyn typu 1. Pytanie, co w praktyce miałyby być finansowane, aby zwiększyć poziom dostępności i adekwatności świadczeń pieniężnych o charakterze pomocowym oraz koordynacji między nimi? Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę to, że udzielanie świadczenia pieniężnego można uznać za szczególnego rodzaju usługę, wymaga ona licznych czynności dotyczących ustalenia uprawnień, obliczenia wysokości, wysłania, kontroli wykorzystania, wspierania korzystających itd. Wiele z nich ustalona jest w regulacjach. Wspieranie tej usługi poprzez wspieranie pracowników, którzy się tym zajmują nie ma jednak bezpośredniego związku z poziomem wsparcia dochodowego dla osób ubogich.

Lista działań w tabeli ma charakter wstępny, powinna zostać przedyskutowana z głównymi interesariuszami obecnego i przyszłego programu wydatkowania środków EFS, włącznie z osobami bezpośrednio doświadczającymi ubóstwa i wykluczenia społecznego obecnie i w przeszłości.

Jeżeli uznamy, że uszczegółowienie celów nie powinno za bardzo abstrahować od ustaleń strategii krajowych (a to ma miejsce w powyższych propozycjach, gdyż uwzględniono tylko cel KPR), to należałoby wykorzystać cele, które zostały sformułowane w polskich dokumentach strategicznych w szczególności w ŚRKS, która ma taki sam horyzont czasowy jak przyszłe ramy finansowe (do 2020 r.). Ważne są też dwie strategie zintegrowane SRKL i SRKS, również do 2020 r. oraz ewentualnie KZPK. Za najbardziej użyteczne dla programowania EFS w obszarze promowania integracji i zwalczania wykluczenia, uznaję wyliczenie celów operacyjnych dokonane w SRKL (patrz wyżej podpunkt z wyliczeniem 19 celów, rozbudowaną propozycję zastosowania tych celów pokazuję dalej w punkcie cele, działania, narzędzia oraz w podsumowaniu).

Działania

W filozofii KPR, rozwiązywanie problemu niezatrudnienia ma rozwiązywać również problem ubóstwa i wykluczenia, więc nie przewiduje się odrębnej strategii dla zwalczania tych problemów¹⁰⁸. W filozofii rozporządzenia o EFS rozwiązywanie problemu niezatrudnienia nie pokrywa się w pełni z rozwiązywaniem problemu ubóstwa (odrębny priorytet, wsparcie dochodowe w aktywnej integracji, dostępność do usług nie tylko prozatrudnieniowych, zwalczanie dyskryminacji, integracja całych społeczności). Trudno w związku z tym zachować spójność pomiędzy tymi podejściami, tym niemniej w kilku miejscach w polskich dokumentach strategicznych mowa jest o dostępności do usług społecznych, albo o takich

¹⁰⁸ Punkt KPR pt. „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” jest tylko uzupełnieniem strategii prozatrudnieniowej.

kategoriach społecznych, których problemy nie polegają ani na ubóstwie, ani na niezatrudnieniu (np. przemoc w rodzinie).

Inny problem polega na tym, że w ustawodawstwie nie przyjmuje się świadomie terminu „działanie” jako organizującego myślenie. Jeżeli pytanie o działania brzmi, jak realizować ogólne cele

- pomocy społecznej (umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości),
- promocji zatrudnienia (pełne i produktywnie zatrudnienie, wysoka jakość pracy, wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej),
- rehabilitacji (najwyższy poziom funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej),
- reintegracji (odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu; zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy),
- przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania (brak jakichkolwiek zachowań stanowiących nierówne traktowanie)?

główna odpowiedź jest następująca: **udzielanie świadczeń w różnych formach i/lub wspieranie zatrudnienia.**

- a) Udzielanie świadczeń pomocy społecznej.
- b) Udzielanie usług rynku pracy.
- c) Udzielanie świadczeń (pieniężnych) dla bezrobotnych.
- d) Udzielanie usług rehabilitacji zawodowej i społecznej.
- e) Udzielanie usług reintegracji zawodowej i społecznej.
- f) Udzielanie świadczeń (pieniężnych) dla reintegrowanych.
- g) Udzielanie odszkodowań (dla dyskryminowanych).
- h) Wspieranie zatrudniania (dofinansowywane u zwykłych pracodawców lub w specjalnych instytucjach typu ZAZ, CIS, spółdzielnia socjalna, itp.).

Działanie g zostało wprowadzone na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Wyżej wskazywałem, że działania proróżnościowe i antywykuczeniowe mogą polegać na udzielaniu usług (nie tylko prawnych w związku z procesami o odszkodowania, np. resocjalizacja dyskryminujących, edukacja antydyskryminacyjna), czego nie przewiduje się jednak w ustawodawstwie.

Ostatnie działanie jest nietypowe w tym sensie, że płaci się trzeciemu podmiotowi (pracodawca), żeby zatrudnił kogoś, kogo inaczej nie byłby skłonny zatrudnić. Pamiętajmy, że zatrudnienie oznacza pracę na rzecz podmiotu zatrudniającego, tzn. pracodawca ma z tego także korzyść (jest więc w pewnym sensie również beneficjentem, podobnie jak społeczeństwo, które kupuje dobra lub usługi wytwarzane przez zatrudnionego). Drugi sposób to stworzenie specjalnego pracodawcy, którego jedynym lub głównym zadaniem będzie zatrudniać daną kategorię osób (np. ZAZ, CIS). Można powiedzieć, że logika działań prozatrudnieniowych i zatrudnieniowych jest taka: rehabilitacja, pośrednictwo, doradztwo, edukacja i szkolenia zawodowe mają zwiększać szanse na zatrudnienie, a gdy te szanse nadal nie są wystarczające na jego uzyskanie, włączyć należy również dopłacanie do zatrudnienia.

Poprzez takie działania mamy nadzieję osiągnąć cele ustawowe, co powinno zostać poświadczane w postaci poprawy wskaźników statystycznych ich skutków, które uznajemy za przejaw osiągnięcia naszych celów. Cała reszta działań to przygotowanie udzielających usługi (edukacja do zawodu) oraz działania zarządczo-organizacyjno-finansowe. Celem pierwszych są usługodawcy odpowiednio przygotowani do udzielania usług. Celem drugich jest, aby udzielanie świadczeń i wspieranie zatrudnienia odbywało się według zasad określonych w ustawach (a same te zasady dotyczą głównie sprawiedliwości i efektywności). Mamy więc działania główne i działania pomocnicze o charakterze

przygotowawczym i organizacyjnym, np. kształcenie do zawodu pracownika socjalnego (działania pomocnicze przygotowawcze), udzielanie usług reintegracji społecznej (działanie główne) i zarządzanie, organizowanie oraz finansowanie udzielania usług reintegracji społecznej (działania pomocnicze organizacyjne). Celem drugiego jest odbudowanie i podtrzymanie pewnych umiejętności i zdolności (według ustawy o zatrudnieniu socjalnym), a celem trzeciego, aby te usługi były udzielane sposobem sprawiedliwy i efektywny. Gdy mamy wiele działań głównych, jednym z działań pomocniczych jest koordynacja między działaniami głównymi, np. między świadczeniami pomocy społecznej a usługami rynku pracy.

Za brakujący element w działaniach pomocniczych można uznać regulację. Może mieć ona charakter odgórny w postaci aktów prawnych lub oddolny jako autoregulacja.

Wydaje się też brakować działań o charakterze informacyjnym i promocyjnym w stosunku do danej usługi.

Kolejnym brakującym elementem są badania usług oraz działań pomocniczych. W coraz większym stopniu dostrzega się konieczność monitorowania i ewaluowania usług, a jest to rodzaj aktywności o charakterze stricte badawczym. Z kolei każda z bardziej utrwalonych usług ma swoją literaturę, czyli produkt działań teoretyczno-badawczych, a ogólniej nauki, część z niej ma charakter bardziej teoretyczny, a część nastawiona jest na praktykę i zastosowania (ewaluacja, technologia)¹⁰⁹. Wyniki przedstawiane w tej literaturze mają kluczowe znaczenie dla kształtu i treści samej usługi w sensie ustawowym i w jej praktycznych realizacjach, jak i dla kształtu i treści działań pomocniczych. Na potwierdzenie ważności działań z tego zakresu niech będzie koncepcja jakości usług A. Donabedian, jednym z ważnych jej wymiarów (obok skuteczności, efektywności, optymalności, akceptowalności, legalności i sprawiedliwości) jest postawiona na pierwszym miejscu

*zdolność nauki i technologii opieki zdrowotnej do spowodowania poprawy zdrowia przy najbardziej sprzyjających okolicznościach*¹¹⁰

Tę formułę można zastosować dla każdej innej usługi lub jednorodnej grupy usług, dla usług w kluczowych dla tej ekspertyzy ustawach brzmiałaby ona tak

zdolność nauki i technologii usług rynku pracy / rehabilitacji / reintegracji do spowodowania poprawy integracji społecznej przy najbardziej sprzyjających okolicznościach

Mamy więc trzy zasadnicze rodzaje działań o które może chodzić, gdy mowa o promowaniu integracji społecznej i zwalczaniu ubóstwa

1. Działania w postaci udzielania świadczeń o charakterze prointegracyjnym osobom zagrożonym problemami ubóstwa i niezatrudnienia lub ich doświadczających
 - a. Udzielanie usług
 - b. Udzielanie innych dóbr niż usługi potraktowanych jako część pakietu usługowego i wsparcie dla wzmocnienia skuteczności usługi
2. Działania pomocnicze w stosunku do udzielania świadczeń o charakterze prointegracyjnym
 - a. Edukacyjno-szkoleniowe
 - b. Organizacyjno-finansowe
 - c. Promocyjno-informacyjne
 - d. Koordynacyjne (w przypadku konieczności łączenia różnych usług prointegracyjnych ze sobą, a szerzej różnych rodzajów świadczeń, czyli też świadczeń w postaci usług ze świadczeniami w postaci pieniędzy)
 - e. Regulacyjne
 - i. Odgórne (egzoregulacja, czyli zewnętrzna)

¹⁰⁹ Przykładów jest wiele, chociażby 50 książek wydanych w Serii Biblioteka Pracownika Socjalnego.

¹¹⁰ A. Donabedian.

- ii. Oddolne (endoregulacja, czyli wewnętrzna, autoregulacja)
- 3. Działania naukowe w stosunku do udzielania świadczeń o charakterze prointegracyjnym.
 - a. Nastawione na naukowe poznanie tego rodzaju świadczeń
 - b. Nastawione na ewaluację jakości i wartości tego rodzaju świadczeń
 - c. Nastawione na zastosowanie wyników badań naukowych i ewaluacyjnych w praktyce (przekładanie wiedzy naukowej o usłudze na jej praktykę).

Zastanówmy się teraz, co można zrobić, gdy mamy już do czynienia z działaniami tych trzech rodzajów, a pojawią się dodatkowe środki z EFS. Można rozdysponować te środki na

1. Powiększanie zasobów tych działań, które już są realizowane, czyli strategia typu więcej na to, co jest, gdy problemem jest za mało środków w systemie;
2. usprawnianie poszczególnych działań, które już są realizowane, gdy problemem nie jest za mało środków, ale są nim niesprawności w istniejącym systemie (niska trafność, użyteczność, skuteczność, efektywność itp.);
3. koordynowanie różnych działań, które już są realizowane, gdy problemem nie jest za mało środków, ani niesprawności poszczególnych działań, ale braki w koordynacji między działaniami (co można rozumieć jako brak czy niedostateczną koordynację między działaniami usługowymi i pozostałymi dla danej usługi oraz pomiędzy działaniami z obszaru różnych usług¹¹¹),
4. tworzenie i wprowadzanie nowych działań, gdy problemem nie jest za mało środków, ani niesprawności poszczególnych działań, ani braki w koordynacji, ale brak określonego typu usług na danym obszarze lub w ogóle.

Gdy zestawimy ze sobą te cztery rodzaje wsparcia z EFS z trzema rozbudowanym rodzajami działań w systemie dla każdej z względnie jednorodnych grup usług, otrzymamy macierz wszystkich możliwych kombinacji: wsparcie udzielania usług reintegracji i/lub wsparcie działań pomocniczych wobec usług reintegracji i/lub wsparcie działań naukowych dotyczących usług reintegracji itd.

Problemem jest teraz, jak rozdysponować środki EFS pomiędzy cztery rodzaje wsparcia dla poszczególnych działań w odniesieniu do poszczególnych usług. Pierwotny jest podział na jednorodne grupy usług. Zakładając, że nasz budżet wsparcia wynosi 100, a mamy cztery rodzaje usług, dzielimy go na poszczególne usługi, np. po 25%, a następnie w ramach alokacji na usługi, dzielimy środki pomiędzy rodzaje działań, np. z 25% na rehabilitację, połowa będzie przeznaczona na działania już realizowane, z pozostałej połowy trzy równe części przeznaczymy na wsparcie typu 2, 3 i 4. Z kolei każda z tych pozycji dotyczy trzech rodzajów działań (udzielanie usług, pomocnicze z pięcioma podrodzajami, naukowe z trzema podrodzajami), a więc dalej można dzielić, np. środki na tworzenie i wprowadzanie nowych działań w obszarze danej usługi należy rozdysponować pomiędzy wprowadzanie nowych usług, nowych działań pomocniczych (tu dalsze możliwości wewnętrznego podziału) i nowych działań naukowych (tu dalsze możliwości wewnętrznego podziału).

Przedstawiona struktura działań oraz sposobów ich wspierania z EFS ma za zadanie uporządkować myślenie w tym obszarze. Nadal jednak nie wiemy, jak ma wyglądać alokacja, gdyż to zależy od odpowiedzi na wiele dodatkowych pytań, co pozwoliłyby wyznaczyć konkretne priorytety wsparcia.

Z dotychczasowego przeglądu tych zagadnień wynika, że do dalszej dyskusji można przedstawić następujące priorytety

¹¹¹ W rzeczywistości wszystkie kategorie usług mają charakter złożony, więc koordynacja dotyczy różnych usług wewnątrz danej grupy usług (np. wewnątrz usług reintegracji zawodowej - pomiędzy nimi), jak również różnych usług z różnych grup (np. pomiędzy usługą X z grupy reintegracji zawodowej a usługą Y z grupy usług reintegracji społecznej).

1. Priorytetem wsparcia w przypadku usług rynku pracy powinno być usprawnianie działań pomocniczych, w szczególności organizacyjno-finansowych, a także koordynacyjnych (w stosunku do pozostałych usług, tzn. rehabilitacji i reintegracji zawodowej).
2. Priorytetem wsparcia w przypadku usług rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych powinno być usprawnianie działań pomocniczych, w szczególności organizacyjno-finansowych, a w drugiej kolejności usprawnianie działań naukowych, w szczególności ewaluacyjnych.
3. Priorytetem wsparcia w przypadku usług reintegracji zawodowej i społecznej powinno być powiększanie zasobów, a w drugiej kolejności tworzenie i wprowadzanie nowych działań usługowych (usługi reintegracji społecznej, usługi reintegracji rodzinnej).
4. Priorytetem wsparcia w przypadku usług prorównościowych i antydyskryminacyjnych powinno być tworzenie nowych działań usługowych i wprowadzanie ich w życie, a w drugiej kolejności zwiększenie zasobów działań pomocniczych.
5. Priorytetem wsparcia w odniesieniu do usług aktywnej integracji (PO KL) powinno być powiększanie zasobów działań naukowych, w szczególności ewaluacyjnych, w drugiej kolejności wsparcie dla działań regulacyjnych.

To podejście z konieczności jest bardzo ogólne. Widzieliśmy wyżej, że usługi prozatrudnieniowe, rehabilitacji, reintegracji czy antydyskryminacyjne to są usługi złożone, będące wiązkami usług prostszych. Potencjalnie dla każdej z usług składowych szerszej grupy usług należałoby zbudować tabele priorytetów, miałyby one charakter podrzędny w stosunku do priorytetu dotyczącego usługi złożonej.

Narzędzia

W poprzednim punkcie odróżniono rodzaje działań prointegracyjnych (udzielanie usług, działania pomocnicze, naukowe) od rodzajów wsparcia ze środków EFS. Dlatego też należy odróżnić narzędzia działań od narzędzi wsparcia tych działań. W pierwszym przypadku pytanie brzmi, jakie narzędzia pomogą nam udzielać usługę, realizować działania pomocnicze czy naukowe? W drugim, jakie narzędzia pomogą nam w realizacji wsparcia w postaci zwiększania zasobów, usprawniania, koordynowania, tworzenia i wprowadzania nowych działań?

Przykłady bardziej generalnych narzędzi przyporządkowanych do wybranych celów szczegółowych zostaną pokazane w Tabeli 47.

Tabela 47 Rodzaje działań i narzędzia dwóch typów

Rodzaj działań / celów instrumentalnych	Rodzaj narzędzi według tego, na kogo mają one mieć wpływ	Rodzaj narzędzi wpływu według stopnia ingerencji w wybory
- Zwiększanie dostępności do usługi X - Zwiększanie jakości usługi X	- Narzędzia wpływu na zbiorowości, dla których zaprojektowano usługę, np. kampanie informacyjne, obowiązek korzystania, zachęty finansowe do korzystania - Narzędzia wpływu na osoby korzystające z danych usług, np. informowanie co do sposobu realizacji usługi - Narzędzia wpływu na bezpośrednich usługodawców, np. obowiązkowe lub dobrowolne standardy usługi, zachęty dla dostosowania się do standardów, sankcje za odbieganie od	- Pozostawiające pełną swobodę, jeżeli chodzi o cele i sposób ich osiągania - Częściowo ograniczające swobodę co do celów, pozostawiając pełną swobodę wyboru odnośnie sposobów realizacji i środków - Częściowo ograniczające swobodę, co do celów, częściowe ograniczenie swobody wyboru odnośnie sposobów realizacji i

	standardów - Narzędzia wpływu na organizacje sektora finansów publicznych lub inne zatrudniające bezpośrednich usługodawców, np. warunkowanie dostępu do publicznych środków - Narzędzia wpływu na jednostki samorządu lokalnego odpowiedzialne za finansowanie i dostarczanie usług - Narzędzia wpływu na administrację rządową w województwie odpowiedzialną za nadzór i kontrolę danej usługi - Narzędzia wpływu na centralną administrację rządową centralną odpowiedzialną za strategię rozwoju danej usługi	środków - Dokładne określenie celów i sposobów ich osiągnięcia oraz narzędzi bez pozostawienia swobody wyboru w tym względzie
--	---	--

Źródło: opracowanie własne

W załączniku numer 7 została przedstawiona bardziej szczegółowa kategoryzacja narzędzi wpływania pod względem poziomu ingerencji w ludzkie wybory.

W ramach projektów PO KL zalecano zastosowanie opisanego wyżej zestawu trzech narzędzi (kontrakt socjalny, indywidualny program integracji ON i program aktywności lokalnej), w ramach których należało zastosować instrumenty aktywnej integracji w sferze zawodowej, edukacyjnej, zdrowotnej i społecznej. Mamy więc podział na narzędzia w ramach których stosuje się instrumenty.

Z kolei w projekcie 1.18 wypracowano 28 narzędzi pracy socjalnej oraz po kilka narzędzi do wybranych usług (poradnictwo specjalistyczne, trening pracy, domowe usługi opiekuńcze), które niedługo mają być testowane.

Porównując narzędzia pracy socjalnej z instrumentami aktywnej integracji widzimy istotne różnice. W tym drugim przypadku wymieniamy się pewnego rodzaju działaniami lub czynnościami: skierowanie, organizowanie, finansowanie. Każde z nich może być wyposażone w narzędzia (np. narzędzia organizowania w postaci licznych narzędzi wypracowanych na gruncie zarządzania, chociażby analiza strategiczna TOWS/SWOT). W drugim narzędzia służą głównie do zbierania danych oraz wyciągania z nich wniosków diagnostycznych i planistycznych (np. szablony wywiadów z pytaniami), ale też do ustalania zasad współpracy (umowa współpracy). Umowa współpracy jest w istocie zmodyfikowanym kontraktem socjalnym. Z tego powodu można twierdzić, że narzędzia pracy socjalnej są analogiczne do narzędzi aktywnej integracji. Jest jednak istotna różnica między nimi, o ile w dokumentacji PO KL narzędzia określone są tylko z nazwy (jedynie wzór kontraktu socjalnego jest określony w rozporządzeniu i to bez wskazówek dotyczących zastosowania w praktyce), to w zestawie narzędzi pracy socjalnej mamy gotowe już narzędzia ze wskazaniem ich celów, ze wskazówkami dotyczącymi stosowania i z wpisaniem ich w metodyczny proces pomagania.

Grupy docelowe

Myślenie w kategoriach „grup docelowych” opiera się na założeniu, że należy adresować działania do konkretnych zbiorowości. Grupy docelowe czy adresaci działań mogą być zbiorami jednostek różnych rodzajów mających podobne cechy, np. osób, rodzin, gospodarstw domowych, jednostek osadniczych (wsie, miasta, dzielnice, osiedla w miastach), jednostek administracyjnych (sołectwa, gminy, powiaty, województwa). Adresowanie może być określone w kategoriach charakterystycznych dla tych jednostek, np. działania skierowane do kobiet, działania skierowane do rodzin wielodzietnych, działania skierowane do najbiedniejszych gmin wiejskich. Ten ostatni sposób adresowania ma charakter geograficzny. Można łączyć adresowanie społeczne z geograficznym, np.

działania skierowane do niepełnosprawnych kobiet mieszkających w najbiedniejszych gminach.

Przy adresowaniu działań do kategorii osób (adresowanie społeczne) zawsze należy pamiętać, że większość osób żyje razem z innymi w małych grupach rodzinnych. Dynamika więzi w tych grupach powinna być brana pod uwagę w działaniach prointegracyjnych.

Poza grupami będącymi adresatami działań mamy również grupy będące wykonawcami działań. Znowu można je rozważać w kategoriach osób udzielających konkretne usługi osobom z grup docelowych, ale również podmiotów zbiorowych (instytucji publicznych, organizacji usługowych, sieci organizacji tego rodzaju). Jak widzieliśmy wyżej, do grup wykonawczych także można adresować działania, w szczególności nastawione na wpływanie na dostępność ich usług czy sposób ich udzielania.

Grupy adresatów aktywnej integracji są to osoby długotrwale niedostatecznie zatrudnione lub w ogóle niezatrudnione, zdolne do pracy i mogące pracować. W Polsce najbardziej precyzyjna w tym względzie jest ustawa o zatrudnieniu socjalnym, gdzie wymieniono następujące grupy docelowe

- 1) *bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
- 2) *uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,*
- 3) *uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,*
- 4) *chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,*
- 5) *długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,*
- 6) *zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
- 7) *uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,*
- 8) *osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.*

Podkreślić należy, że większość z tych kategorii może być liczebnie bardzo ograniczona, np. nie chodzi w ogóle o bezdomnych, ale o tych, którzy realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności; nie chodzi o uzależnionych w ogóle, ale o tych, którzy są po terapii; nie wszyscy uchodźcy, ale ci, którzy realizują program integracji; nie wszyscy bezrobotni, ale ci którzy są bezrobotni ponad 24 miesiące. Mniej precyzyjne zawężenie zastosowano do zwalnianych z zakładów karnych - tylko ci, którzy mają trudności w integracji ze środowiskiem. Nie zawężono jedynie dwóch kategorii: chorych psychicznie i niepełnosprawnych. Kolejne zawężenie dotyczy wykluczenia tych osób, które mają prawo do określonych świadczeń pieniężnych: zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia i zasiłku przedemerytalnego, emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty strukturalnej, kompensacyjnego dodatku nauczycielskiego. Kolejny warunek wyrażony w ustawie dotyczy „nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo”, co można interpretować w sensie formalnym, że chodzi o osoby spełniające kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej.

Do tych ośmiu grup należy dodać grupy specjalnie potraktowane szczególnie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

- 9) *bezrobotnych do 25 roku życia,*
- 10) *bezrobotnych od powyżej 50 roku życia,*
- 11) *kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,*

12) bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,

13) bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia.

Na podstawie ustawy o pomocy społecznej dodać należy co najmniej jeszcze

14) *Osoby opuszczające instytucje opieki instytucjonalnej: dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy.*

Niektóre z tych kategorii zostały dodatkowo ograniczone, np. opuszczające dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży muszą dodatkowo spełnić warunek przebywania przedtem co najmniej rok w innych instytucjach tego typu.

Kolejna grupa na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

15) *Osoby opuszczające, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną.*

Dwie ostatnie kategorie dotyczą ogólnie osób, które opuszczają różnego rodzaju instytucje (nierodzinne lub rodzinne) zapewniające opiekę, wychowanie czy resocjalizację w długim okresie. W obu przypadkach mowa też wyraźnie o ich usamodzielnianiu oraz o indywidualnym programie usamodzielnienia, a także o opiece usamodzielnienia. Podobną grupę stanowią osoby opuszczające zakłady karne po dłuższych wyrokach, w ich przypadku mówi się o pomocy postpenitencjarnej, która jednak powinna się zacząć już na pewien czas przed opuszczeniem ZK.

Grupami wykonawczymi są dla wymienionych kategorii osoby, które mają być zatrudnione przez odpowiednie organizacje, poza kierownikami to np. dla CIS:

- *prowadzący zajęcia reintegracji zawodowej i społecznej;*
- *pracownik socjalny;*
- *instruktorzy zawodu;*

W przypadku WTZ:

- *specjaliści do spraw rehabilitacji lub rewalidacji;*
- *instruktorzy terapii zajęciowej;*
- *psycholog.*

A w zależności od potrzeb w warsztacie zatrudnia się:

- *pielęgniarkę lub lekarza;*
- *pracownika socjalnego;*
- *instruktora zawodu;*

Z kolei w ZAZ (ale w projekcie rozporządzenia, nie w akcie obecnie obowiązującym) przewidziano możliwość zatrudnienia

- *doradcy zawodowego,*
- *psychologa,*
- *trenera pracy.*

Większość tych zawodów ma swoje opisy w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy. Interesujące są jednak przypadki instruktora terapii zajęciowej, który nie jest jednak terapeutą zajęciowym (zawód o wyraźnym profilu medycznym¹¹²). Ponadto, w

¹¹² Opis tej roli zawodowej: „osoba, która prowadzi różne formy i techniki terapii zajęciowej w procesie leczenia oraz rehabilitacji chorych, w celu przeciwdziałania powstaniu przewlekłego stanu chorobowego lub trwałego kalectwa”.

ustawie o zatrudnieniu socjalnym nie sprecyzowano, kto ma prowadzić zajęcia reintegracji. Częściowo pojawiła się odpowiedź w tym zakresie – trener pracy¹¹³.

Podobnie niedookreślona jest kategoria specjalista do spraw rehabilitacji i rewalidacji, jeżeli nie jest to fizjoterapeuta. Psycholog też brzmi bardzo ogólnie, psychologowie mogą się specjalizować w pracy z osobami niepełnosprawnymi. Podobna uwaga może dotyczyć doradcy zawodowego czy pracownika socjalnego - w ramach specjalizacji pracy socjalnej II stopnia przewiduje się liczne kierunki pracy socjalnej (Tabela 48).

Tabela 48 **Specjalności pracy socjalnej na drugim stopniu specjalizacji 2005 i 2012**

Rozporządzenie 2005	Rozporządzenie z 2012
1) z dzieckiem, 2) z osobami starszymi, 3) z osobami bezrobotnymi, 4) z osobami z zaburzeniami psychicznymi - chorymi psychicznie, 5) z osobami z zaburzeniami psychicznymi - upośledzonymi umysłowo, 6) z osobami będącymi ofiarami przemocy, 7) z osobami niepełnosprawnymi fizycznie, 8) z osobami uzależnionymi, w szczególności od alkoholu i narkotyków, oraz z rodzinami tych osób.	1) <i>praca socjalna z rodziną z problemami opiekuńczo-wychowawczymi;</i> 2) <i>praca socjalna z osobą i rodziną z problemem przemocy;</i> 3) praca socjalna z osobami niepełnosprawnymi i ich rodzinami; 4) praca socjalna z osobami z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinami; 5) <i>praca socjalna z osobami starszymi;</i> 6) <i>praca socjalna z osobami bezrobotnymi;</i> 7) <i>praca socjalna z osobami uzależnionymi;</i> 8) <i>praca socjalna z osobami bezdomnymi;</i> 9) <i>praca socjalna z cudzoziemcami, mniejszościami narodowymi i etnicznymi;</i> 10) <i>praca socjalna ze społecznością lokalną</i>

Źródło: treść rozporządzenia w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny

Grupy adresatów integracji społeczności zmarginalizowanych powinny być identyfikowane geograficznie. Po pierwsze poprzez kumulację różnych negatywnych zjawisk gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Po drugie, poprzez skupiska ludności etnicznie i kulturowo odmiennej od większości i społecznie wykluczonej.

W przypadku identyfikacji obszarów podlegających wielowymiarowej marginalizacji należy osobno przeprowadzić ją dla gmin wiejskich (do wykorzystania jest metodologia zastosowana w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich) oraz średnich i dużych miast – dzielnice, osiedla, kwartały (tworzenie map takich obszarów może być oparte na koncentracji osób korzystających z pomocy społecznej, metoda zastosowana do określenia enklaw biedy w badaniach łódzkich socjologów z lat 90.).

Można stwierdzić, że pod względem wykluczenia społecznego nie ma w Polsce społeczności podobnych do Romów¹¹⁴, a więc byłaby to jedyna grupa docelowa.

Grupy wykonawcze w tym przypadku to lokalni politycy, organizatorzy społeczności lokalnych, animatorzy życia społeczno-kulturalnego, urbaniści i inne profesje specjalizujące się w pracy z całymi społecznościami i obszarami w przestrzeni. Szczególną grupą

¹¹³ W projekcie 1.18, zadanie 2, jeden z opracowanych standardów dotyczy właśnie treningu pracy w kontekście klubu integracji społecznej. W projekcie rozporządzenia o zazach też przewidziano trenera pracy, ale te dwie koncepcje nieco różnią się od siebie.

¹¹⁴ C. Żołędowski, Sytuacja mniejszości narodowych we współczesnej Polsce w świetle teorii marginalizacji, Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, nr 8/2005.

wykonawczą są osoby specjalizujące się w pracy z wybraną grupą etniczną lub narodowościową, zalecane jest, aby były to osoby wywodzące się z tych grup.

Grupy docelowe czy adresatów zwalczania dyskryminacji należy podzielić na

- ogół społeczeństwa,
- osoby / grupy dyskryminowane, ze względu na
 - płeć, np. kobiety
 - rasę, np. osoby czarnoskóre,
 - pochodzenie etniczne, narodowe, np. Romowie, cudzoziemcy z uboższych niż Polska krajów
 - religię, np. osoby wyznające mniejszościowe religie lub ateści
 - światopogląd,
 - niepełnosprawność,
 - wiek,
 - orientację seksualną.
- osoby / grupy dyskryminujące
 - urzędnicy i inni funkcjonariusze i pracownicy administracji rządowej i samorządowej oraz jednostek organizacyjnych udzielających usług
 - pracodawcy, osoby odpowiedzialne za zatrudnianie,
 - inni uczestnicy rynku, np. sprzedawcy, wynajmujący mieszkania itp.
 - osoby deklarujące przynależność do skrajnych ugrupowań politycznych
 - osoby ze szczególnych subkultur
 - inne osoby obecne w sferze publicznej

Dla każdej z tych grup należy przewidzieć określone sposoby działania. Jak wyżej już wspomniano, dla społeczeństwa kampanie informacyjne uwrażliwiające na dyskryminację, kampanie wymierzone w stereotypy dotyczące poszczególnych cech; dla dyskryminowanych usługi pomocy prawnej, inne usługi pomocy i wsparcia; dla osób dyskryminujących: programy korekcyjno-edukacyjne.

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku osób niepełnosprawnych i starszych, są to zbiorowości obejmowane większością działań o charakterze integracji społecznej. Dlatego w tym przypadku ważne mogą być działania pomocnicze o charakterze koordynacyjnym.

Należy podkreślić, że te same osoby mogą mieć więcej niż jedną cechę na podstawie której są dyskryminowane („intersekcjonalność”), np. niepełnosprawna kobieta o orientacji homoseksualnej, starsza osoba niepełnosprawna. Wówczas dyskryminowanie może mieć skumulowany charakter, tzn. ta sama osoba jest dyskryminowana jako kobieta, jako osoba niepełnosprawna w różnych kontekstach (skumulowana dyskryminacja). Grupy docelowe charakteryzujące się intersekcjonalnością powinny być wyodrębnione, jako że ich sytuacja może być gorsza i mogą wymagać bardziej kompleksowych usług prorównościowych. To oznacza też oznacza zagadnienie koordynacji między usługami dla różnych grup.

Grupami wykonawczymi w tym przypadku są aktywiści broniący praw osób z grup dyskryminowanych, ale też bardzo wiele profesji społecznych, które udzielają usług społeczeństwu (edukacja równościowa, antydyskryminacyjna), dyskryminowanym (pomoc różnego rodzaju, w szczególności prawna) i dyskryminującym (oddziaływania korekcyjno-edukacyjne), ale też w przypadku tych ostatnich biorą udział w ich ściganiu i karaniu. Większość tych usług w Polsce jest słabo rozwinięta. Nie wyodrębniły się jeszcze zawody w tym obszarze, ale można sobie wyobrazić co najmniej edukatorów antydyskryminacyjnych.

W przypadku dostępności do trwałych usług o dobrej jakości wskazanie grupy adresatów zależy od rodzaju usługi. Każda z usług ma mniej lub bardziej precyzyjnie określoną kategorię docelową, np. usługi lecznicze są przede wszystkim dla osób chorych (pacjent), usługi edukacyjne są głównie dla dzieci i młodzieży (nacisk na rozwój kształcenia ustawicznego nieco zmienia ten obraz), usługi wychowawczo-resocjalizacyjne są dla dzieci

i młodzieży z problemami wychowawczymi, usługi doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy są dla osób wybierających zawód, poszukujących pracy.

Grupy wykonawcze w jeszcze większym stopniu decydują o specyfice usług, weźmy pod uwagę lekarzy, pielęgniarki, nauczycieli, pracowników socjalnych, psychoterapeutów, doradców zawodowych. Było tak przynajmniej do niedawna, gdyż rola profesjonalistów w usługach społecznych została osłabiona przez menedżeryzm, który jest jednym z trendów w ramach nowego zarządzania publicznego.

Poza uwzględnieniem grup wykonawczych należy też zalecać metody klasyfikacji osób czy innych jednostek adresatów na bardziej jednorodne zbiorowości (profilowanie, w dokumentach zadania drugiego projektu 1.18 zaproponowane m.in. dla osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, starszych, rodzin z problemem przemocy), do których można lepiej dopasować sposób działania i jego instrumenty. W literaturze relacjonujące wyniki badań nad zbiorowościami zmarginalizowanymi i wykluczonymi bardzo często powtarza się wniosek, że zbiorowości, które na pierwszy rzut oka wydają się jednorodne (np. osoby niepełnosprawne, osoby ubogie), w rzeczywistości są bardzo zróżnicowane, co umożliwia poszukiwanie bardziej jednorodnych grup wewnątrz nich, np. osób z pozytywnymi rokowaniami, które nie wymagają intensywnych i długich oddziaływań, osób z rokowaniami umiarkowanymi, które już wymagają bardziej intensywnych i kompleksowych oddziaływań, aby osiągnąć zamierzony efekt. Dwa przykłady metod i instrumentów tego rodzaju zostały pokazane poniżej w załączniku 6 (matryca Kurcmana i jej adaptacja do pracy socjalnej).

Cele, działania, narzędzia

Zamawiający podaje następujący przykład, aby unaocznić różnice między celami, działaniami i narzędziami:

cel: zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy, działania: wsparcie procesu przechodzenia osób niepełnosprawnych z chronionego rynku pracy na otwarty rynek pracy, narzędzie: wykorzystanie zatrudnienia wspomaganego

Poniższa tabela została skonstruowana według celów operacyjnych SRKL (w wersji nadal nieostatecznej) w obszarze spójności społecznej, z dodaniem kilku innych celów z innych obszarów SRKL. Ponadto pogrubieniem zaznaczyłem cele, które można uznać za priorytetowe, ale wymaga to szerszych konsultacji.

Tabela 49 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań według kierunków działań nowego priorytetu EFS

Cel operacyjny SRKL (obszar spójność+)	Grupa docelowa	Problem (domniemany na podstawie sformułowania celu)	Mierzalny cel	Rodzaj działań (wskazany w sformułowaniu celu)	Obszar tematyczny priorytetu integracyjnego EFS
1. Zmiany w zakresie polityki publicznej kierowanej do młodej generacji, tak aby nie dopuszczać do ograniczenia lub utraty jej potencjałów, przede wszystkim poprzez wspieranie transferu edukacja - zatrudnienie.	Młodzież	Utrata potencjału	Zmniejszenie liczby ludzi młodych, którzy są bezrobotni lub nieaktywni zawodowo Zwiększenie liczby ludzi młodych o wysokim poziomie kompetencji	Wspieranie transferu edukacja – zatrudnienie	<i>Poza priorytetem integracyjnym, priorytety zatrudnienie i edukacja</i>
2. Zmiany w systemie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, w kierunku poprawy jego efektywności, tak aby zwiększyć wsparcie dla osób wykluczonych społecznie, w oparciu m.in. przegląd wymogów oraz warunków na jakich przyznawane są poszczególne świadczenia	Osoby wykluczone społecznie	Niska efektywność z świadczeń z zabezpieczenia społecznego	Zmniejszenie liczby osób, które są uprawnione do pomocy społecznej, ale z niej nie korzystają Zwiększenie liczby osób, które nie są ubogie i mają zaspokojone większość podstawowych potrzeb Zmniejszenie liczby osób, które otrzymują zasiłki z pomocy społecznej i nadal są ubogie według linii ubóstwa wynoszącej 150% minimum egzystencji	Zwiększenie wsparcia dla wykluczonych Przegląd wymogów i warunków przyznawania świadczeń	Aktywna integracja
3. Wzmocnienie potencjału instytucji publicznych oraz rozwój aktywności i współpracy instytucji	Instytucje publiczne i niepubliczne pomocy i integracji społecznej	Niski potencjał instytucji publicznych Brak aktywności i współpracy instytucji	Zwiększenie liczby jednostek organizacyjnych pomocy i integracji społecznej Zwiększenie liczby	Rozwój potencjału Rozwój aktywności i współpracy	Aktywna integracja

publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej.		publicznych i niepublicznych	współpracujących ze sobą instytucji publicznych i niepublicznych (obywatelskich)		
4. Rozbudowa narzędzi zapewniających osobom wykluczonym dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy.	Osoby wykluczone	Ograniczony dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy	Zwiększenie liczby osób, które udzielają usług prozatrudnieniowych	Rozbudowa narzędzi zapewniających dostęp do usług prozatrudnieniowych	Aktywna integracja
5. Ograniczenie ryzyka ubóstwa w szczególności wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych.	Dzieci Osoby starsze Osoby niepełnosprawne	Zbyt duże ryzyko ubóstwo	Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które żyją w gospodarstwach domowych o dochodzie niższym niż granica ubóstwa relatywnego oraz mają niezaspokojonych co najmniej dwie podstawowe potrzeby Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które podlegają poważnej i wielowymiarowej deprywacji potrzeb Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które żyją w gospodarstwach domowych o dochodzie niższym niż granica ubóstwa relatywnego	Ograniczenie ryzyka ubóstwa	Aktywna integracja

6. Wzmocnienie działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności	Dzieci Rodziny	Zagrożenie dysfunkcją, trudności	Zmniejszenie liczby dzieci niepełnosprawnych, których poziom funkcjonowania jest niższy niż możliwy do osiągnięcia dzięki odpowiedniej i kompleksowej rehabilitacji	Wzmocnienie działań profilaktycznych	Trwałe usługi wysokiej jakości
7. Powszechność dostępu do usług publicznych oraz aktywności zawodowej na otwartym rynku pracy dla osób niepełnosprawnych	Osoby niepełnosprawne	Zbyt ograniczony dostęp do usług publicznych Zbyt ograniczony dostęp do otwartego rynku pracy	Zmniejszenie liczby osób niepełnosprawnych niekorzystających z usług pożytku publicznego Zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy	Powszechność dostępu	Trwałe usługi wysokiej jakości
8. Integracja społeczna imigrantów i osób powracających z zagranicy	Imigranci Osoby powracające z zagranicy	Brak integracji społecznej	Zmniejszenie liczby imigrantów, którzy nie znają języka polskiego Zwiększenie liczby imigrantów, którzy pracują i/lub uczą się Zmniejszenie liczby imigrantów, którzy podlegają wyzyskowi w pracy Zwiększenie liczby osób powracających z zagranicy	Integracja społeczna	Aktywna integracja Integracja społeczności zmarginalizowanych
9. Rozwój aktywnych, w tym innowacyjnych, form pomocy osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie (w tym: ekonomii społecznej).	Osoby zagrożone wykluczeniem Osoby społecznie wykluczone	Zbyt niski poziom rozwoju aktywnych i innowacyjnych form pomocy	Zwiększenie liczby innowacji w usługach pomocy i integracji społecznej Zwiększenie liczby form pomocy, które należą do kategorii narzędzi i instrumentów aktywnej integracji	Rozwój pomocy aktywnej i innowacyjnej, w tym ekonomii społecznej	Aktywna integracja

			Zwiększanie skali zastosowania sprawdzonych rozwiązań innowacyjnych		
10. Wsparcie dla osób zagrożonych lub dotkniętych przemocą w rodzinie.	Osoby zagrożone przemocą w rodzinie Osoby dotknięte przemocą w rodzinie	Brak wsparcia	Zwiększenie liczby osób będących ofiarami przemocy, które są bezpieczne we własnym domu Zwiększenie liczby sprawców przemocy, którzy trwale przestają używać przemocy	Wsparcie	Trwałe usługi wysokiej jakości
11. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia.	Osoby niepełnosprawne	Brak wsparcia dla osób niepełnosprawnych i dla ich otoczenia	Zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych, których dochody są wyższe niż relatywna granica ubóstwa i które są aktywne zawodowo i społecznie	Wsparcie	Trwałe usługi wysokiej jakości
12. Zapobieganie nowym typom wykluczeń społecznych, w tym wykluczeniu cyfrowemu i energetycznemu (fuel poverty).	Wykluczeni cyfrowo Wykluczeni energetycznie	Nowe wykluczenia Wykluczenie cyfrowe Wykluczenie energetyczne	Zwiększenie liczby osób, które korzystają w pełni z możliwości, jakie dają ICT Zwiększenie liczby osób, które mają pewny i stały dostęp do energii elektrycznej	Zapobieganie	Trwałe usługi wysokiej jakości
13. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez zbudowanie systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa socjalnego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej	Osoby w trudnej sytuacji materialnej	Niedostępność mieszkań	Zmniejszenie liczby osób przebywających w niepewnych i nieodpowiednich pod względem wielkości i jakości mieszkaniach lub w miejscach niemieszkalnych	Zwiększanie dostępności doraźnie i czasowo Zbudowanie systemu najmu Rozwój mieszkalnictwa socjalnego	Trwałe usługi wysokiej jakości

sytuacji materialnej					
14. Ułatwianie godzenia pracy z indywidualnymi potrzebami człowieka (na różnych etapach życia), w tym w zakresie łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi oraz dorosłymi osobami zależnymi. (obszar zatrudnienie)	Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące się dziećmi Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące się osobami zależnymi	Trudności w łączeniu ról opiekuńczych i zawodowych	Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie zajmują się opieką i pracują Zmniejszenie liczby osób nieaktywnych zawodowo, które opiekują się dziećmi i/lub osobami zależnymi	Ułatwienia w godzeniu ról	Trwałe usługi wysokiej jakości Aktywna integracja
15. Rozwój systemu usług adresowanych do niesamodzielnich osób starszych. (obszar demografia)	Niesamodzielne osoby starsze	Niedostateczny rozwój usług	Zwiększenie liczby niesamodzielnich osób starszych, które przebywają w swoich mieszkaniach i mają zapewnioną odpowiednią ilość i jakość opieki	Rozwój usług	Trwałe usługi wysokiej jakości
16. Rozwój sieci oparcia psychicznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi i przewlekłe psychicznie chorych. (obszar zdrowie)	osoby z zaburzeniami psychicznymi i przewlekłe psychicznie chore	Niedostateczny rozwój sieci oparcia społecznego	Zwiększenie liczby osób z zaburzeniami i przewlekłe chorych psychicznie, które są aktywne społecznie i zawodowo	Rozwój sieci oparcia	Trwałe usługi wysokiej jakości Aktywna integracja
17. Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji, w szczególności na terenach wiejskich oraz dla dzieci zagrożonych wykluczeniem	Dzieci z obszarów wiejskich Dzieci zagrożone wykluczeniem społecznym	Zbyt niska dostępność wczesnej edukacji Zbyt niska jakość wczesnej edukacji	Zwiększenie liczby małych dzieci z obszarów wiejskich, których wiedza, umiejętności i postawy są podobne do analogicznych kompetencji dzieci w podobnym wieku w miastach	Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji	Trwałe usługi wysokiej jakości

społecznym. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)					
18. Wyrównywanie szans rozwojowych / edukacyjnych dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)	dzieci i młodzież ze środowisk zmarginalizowanych	Nierówność szans rozwojowych Nierówność szans edukacyjnych	Zwiększenie liczby dzieci ze środowisk zmarginalizowanych, które osiągają poziom rozwoju taki, jak dzieci w tym samym wieku ze środowisk niezmarginalizowanych Zwiększenie liczby dzieci ze środowisk zmarginalizowanych, które osiągają wyniki w nauce takie, jak dzieci w tym samym wieku ze środowisk niezmarginalizowanych	Wyrównywanie szans rozwojowych / edukacyjnych	Trwałe usługi wysokiej jakości
19. Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów. (obszar demografia)	Seniorzy	Niedostateczna aktywność zawodowa i społeczna	Zwiększenie liczby seniorów aktywnych edukacyjnie, społecznie, zawodowo Zwiększenie liczby seniorów wolontariuszy w szczególności w obszarze usług społecznych Zwiększenie liczby seniorów pracujących przynajmniej na część etatu	Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów	Aktywna integracja

Źródło: opracowanie własne, numeracja celów analogicznie jak w punkcie dotyczącym SRKL

Z analizy wynika, że cele operacyjne projektu SRKL mieszczą się całkowicie w dwóch obszarach tematycznych nowego priorytetu finansowego EFS: aktywna integracja lub trwałe usługi wysokiej jakości. Autorzy SRKL wspomnieli o perspektywie gender jako horyzontalnej, ale zjawiska dyskryminacji w ogóle nie uwzględnili. Aby zachować spójność z tym podejściem nie umieściłem osobnego celu, np. w sformułowaniu zawartym w jednej z zasad SRKS.

W przypadku społeczności zmarginalizowanych, podobnych do Romów, można próbować wskazać imigrantów jako zbliżoną kategorię, choć poziom marginalizacji społecznej Romów jest o wiele głębszy w porównaniu z każdą inną zbiorowością imigrancką. W SRKL, ani w innych dokumentach strategicznych nie zauważono Romów. Nie są oni też imigrantami, a więc żeby zachować spójność ze strategiami krajowymi nie uwzględniłem tego celu.

Jeżeli obszary tematyczne rozważanego tu priorytetu EFS będą podlegały dalszej selekcji, uważam, że należy wybrać aktywną integrację. Ta koncepcja powinna być interpretowana rozszerzająco, czyli nie tylko chodzi o aktywizację zawodową, ale również o zwiększanie podmiotowości i dobrostanu ludzi w innych sferach życia. Drugie rozszerzenie związane jest z tym, że nie tylko usługi pomocy i integracji społecznej powinny wejść w jej zakres, należy tu również włączyć co najmniej kompleksowo potraktowane usługi rehabilitacyjne, a także dostęp do wszystkich innych usług, z których korzystanie powiększa szanse na znaczące zwiększenie podmiotowości i dobrostanu. Trzecie rozszerzenie dotyczy zakresu podmiotowego, gdyż usługi aktywnej integracji powinny być też skierowane do całych społeczności (w szczególności tych wielowymiarowo zmarginalizowanych).

Pozostaje do rozstrzygnięcia jakie narzędzia mają być przypisane do poszczególnych działań wymienionych w powyższej tabeli. Problem polega na tym, że sformułowanie działań na podstawie celów operacyjnych SRKL jest w większości przypadków bardzo ogólnikowe. W SRKL wyliczono ponad 60 narzędzi i dopiero im przypisano cele i działania (obecne, planowane, przyszłe). Można więc spróbować przypisać narzędzia do celów operacyjnych, ale właśnie tego świadomie nie zrobiono w SRKL.

Podsumowanie – odpowiedzi na pytania zamawiającego

Jakie usługi można wspierać w ramach aktywnej integracji?

Według Zalecenia Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737) jest to kilka grup usług przedstawionych w tabeli 50.

Tabela 50 **Usługi niezbędne dla wsparcia polityki aktywnej integracji społecznej i ekonomicznej**

Usługi według zalecenia KE (lista otwarta)	Usługi w polskim kontekście (lista otwarta)	Grupy docelowe dla usług aktywnej integracji (lista otwarta)
Usługi pomocy społecznej	Praca socjalna Poradnictwo specjalistyczne (prawne, psychologiczne, rodzinne, finansowe) Rehabilitacja społeczna Reintegracja społeczna Usługi wspierające usamodzielnienie wychowanków i podopiecznych stacjonarnych form pomocy społecznej i opieki zastępczej Usługi z zakresu asystentury (osobom niepełnosprawnym, rodzinom) Treningi umiejętności pozazawodowych Interwencja kryzysowa	Osoby i rodziny korzystające z pieniężnej pomocy społecznej Osoby niepełnosprawne w wieku aktywności zawodowej Osoby przewlekle chore w wieku aktywności zawodowej, w szczególności chore psychicznie, uzależnione od alkoholu i narkotyków Osoby długotrwale bezrobotne Osoby opuszczające zakłady karne po dłuższych wyrokach, mające trudności w integracji ze środowiskiem Uchodźcy czekający na przyznanie statusu Cudzoziemcy potrzebujący wsparcia w legalizacji zatrudnienia i działalności gospodarczej
Usługi zatrudnienia i szkoleń	Rehabilitacja zawodowa Reintegracja zawodowa Doradztwo zawodowe Pośrednictwo pracy Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy Szkolenia Trening pracy (projekt 1.18)	Osoby i rodziny zagrożone eksmisją Osoby nadmiernie zadłużone, mające zaległości w spłatach rat kredytów Osoby bezdomne Rodziny z dziećmi
Usługi wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych	Poradnictwo w sprawach mieszkaniowych, w tym zadłużenia i zagrożenia eksmisją Pomoc prawna w sprawach mieszkaniowych, w tym zadłużenia i zagrożenia eksmisją Praca socjalna i inne usługi udzielane w mieszkaniach chronionych	Rodziny z problemem przemocy Osoby starsze z potrzebami opiekuńczymi
Usługi opieki nad dziećmi	Opieka dla dzieci do lat 3 oraz usługi jej towarzyszące, w tym wyrównawcze Opieka przedszkolna oraz usługi jej towarzyszące, w tym wyrównawcze	Osoby niepełnosprawne niezdolne do samodzielnej egzystencji Opiekunowie nieformalni osób wymagających stałej opieki
Usługi opieki długoterminowej	Usługi opiekuńcze świadczone w domu, w ośrodkach wsparcia Specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w domu, w ośrodkach wsparcia Opieka długoterminowa w domach pomocy społecznej oraz w rodzinnych	

	domach pomocy	Rodzice zastępczy spokrewnieni i niespokrewnieni
Usługi zdrowotne	Badania medyczne Usługi rehabilitacji leczniczej Usługi leczenia uzależnień Usługi psychoterapeutyczne Usługi medycyny pracy Opieka długoterminowa świadczona przez pielęgniarki	Osoby osamotnione i wyzolowane Osoby opuszczające instytucje opiekuńcze rodzinne i nierodzinne

Źródło: opracowanie własne

Usługi zawarte w tabeli powinny spełniać podstawowe kryterium, tzn. być niezbędne dla aktywnej integracji, co oznacza zarówno integrację zawodową, jak i pozazawodową. Ponadto w tabeli zawarto otwarte listy usług, czyli każda inna usługa, której niezbędność dla aktywnej integracji zostanie uzasadniona, powinna mieć również szanse wsparcia z EFS w przyszłym okresie finansowania. O tym, jak bardzo różnorodny jest zbiór usług, nawet tych wąsko rozumianych (pomocy i reintegracji), patrz wyżej podpunkt dotyczący usług społecznych.

Możliwe miejsca udzielania tych usług oraz ich ustawowe grupy docelowe są określone w ustawodawstwie, patrz punkt dotyczący diagnozy instytucji oraz punkt dotyczący grup docelowych.

Czego powinna dotyczyć integracja społeczna, wykraczająca poza zatrudnienie, i jak ją mierzyć?

W ekspertyzie uzasadniano stanowisko, że zatrudnienie i usługi wspierające zatrudnienie, w tym przygotowanie do zatrudnienia poprzez usługi edukacyjne typu szkolnego, nie wyczerpują obszaru wsparcia nakreślonego w projekcie rozporządzenia o EFS (patrz punkty integracja na rynku pracy a integracja społeczna oraz rozstrzygnięcia strategiczne dla programu EFS). Program wydatkowania środków z EFS powinien więc obejmować również działania z zakresu integracji społecznej, które nie muszą być instrumentalnie podporządkowane zatrudnieniu, tzn. nie należy wymagać, aby w projektach pokazywano związek między proponowanymi działaniami a poprawą sytuacji grupy docelowej na rynku pracy. Wystarczy jeżeli zostanie wykazany związek z innymi wymiarami integracji społecznej, w tym również integracji społecznej osób pracujących w pracy oraz poza nią.

W szerszym ujęciu integracja społeczna powinna dotyczyć włączania i/lub jakości aktywności w pozazawodowych sferach życia oraz zrównoważenia między aktywnością czysto zawodową a pozostałymi sferami aktywności społecznej.

W ujęciu węższym integracja społeczna dotyczy wspierania i rozwoju więzi międzyludzkich, te zaś rozwijają się w kilku najważniejszych kontekstach.

- Bliskie i silne więzi emocjonalne (związki intymne, małżeństwo, rodzicielstwo, więzi z rodzeństwem itp.).
- Bliskie więzi towarzyskie pozarodzinne (stosunki z przyjaciółmi).
- Więzy zawodowe w kontekście pracy (stosunki w pracy, więzi z profesją, do której się należy).
- Więzy w kontekście sąsiedztwa i społeczności lokalnej (stosunki sąsiedzkie).
- Więzy w kontekście działalności społecznej w ruchach społecznych, organizacjach pozarządowych nie związane z aktywnością zawodową itp.

Szczególne znaczenie mają oczywiście więzi w kręgu rodzinnym w ramach rodziny pochodzenia (rodzice, dzieci, rodzeństwo) i prokreacji (dodatkowe więzi małżeńskie i powinowactwa). Wydarzenia negatywne w tym obszarze mają duże znaczenie dla przebiegu ludzkiego życia, np. zerwanie więzi z rodzicami i znaczenie tego faktu dla dalszego życia dziecka, zerwanie więzi małżeńskich i znaczenie tego faktu dla obu stron

itd. Rodzina jest przy tym wartością samą w sobie, tzn. nie cenimy rodziny dlatego, że dzięki niej znajdujemy pracę, albo że mamy zapewnione środki utrzymania itp.

Do pomiaru poziomu i jakości bliskich więzi wykorzystuje się specjalnie dla tego celu stworzone skale psychologiczne. W badaniach socjologicznych w kontekście wykluczenia społecznego zadaje się m.in. pytania o liczbę przyjaciół, do których można się zwrócić po pomoc, o poczucie osamotnienia i wyizolowania, o pomoc wzajemną.

W ostatnich dekadach silnie rozwinęły się badania kapitału społecznego oraz sieci społecznych. Na ich podstawie można wypracować uproszczone podejścia pomiarowe, które mogą być wykorzystywane dla programowania EFS¹¹⁵.

W obszarze więzi tworzonych poprzez aktywność obywatelską można mierzyć, np. w wymiarze indywidualnym (aktywności, postawy) - wolontariat, członkostwo w organizacjach obywatelskich, zaangażowanie w sprawy publiczne (lokalne i ponad lokalne) niezwiązane z członkostwem w organizacjach społecznych i partiach, poziom zainteresowania sprawami społeczności lokalnej, poziom zaufania; w wymiarze ponadindywidualnym – liczba i aktywność organizacji obywatelskich oraz ich zaangażowanie w sieci organizacji (lokalne, regionalne, krajowe, europejskie, globalne), liczba i aktywność sieci organizacji obywatelskich, współpraca wielosektorowa i sieci wielosektorowe łączące podmioty z różnych sektorów – społecznego oraz publicznego i firm.

W tym przypadku podejścia nastawione na pomiar społeczeństwa obywatelskiego mogą być dostosowane do potrzeb programowania EFS, np. indeks społeczeństwa obywatelskiego¹¹⁶. Można też skorzystać z propozycji wskaźników, które zostały zaproponowane w dokumencie Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015.

Opracowanie sposobów pomiaru integracji społecznej dla potrzeb programowania EFS wymaga osobnej ekspertyzy.

Jakie wnioski wynikają z diagnozy instytucji?

Odpowiedź na to pytanie zostanie sformułowana na podstawie analiz, które są zawarte w punkcie dotyczącym diagnozy instytucji oraz PO KL i oceny dotychczasowych interwencji.

Oдноśnie instytucji działających w Polsce w sferze aktywizacji zawodowej, reintegracji zawodowej i społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz pomocy społecznej, są one powszechnie krytykowane. Pierwsze za małą skuteczność w redukowaniu bezrobocia, które w Polsce jest nadal bardzo wysokie. Drugie za to, że niedostatecznie się rozwinęły ze względu na złożone procedury i poziom komplikacji instytucjonalnej. Trzecie za to, że nie aktywizują w dostatecznym stopniu biernych zawodowo osób niepełnosprawnych i nie zapewniają mobilności z form rehabilitacji w kierunku otwartego rynku pracy. Czwarte za to, że skupione są przede wszystkim na wypłacaniu niskich zasiłków i podejmowaniu decyzji administracyjnych, zamiast realizować cele integracyjne. Odrębnej ekspertyzy wymagałaby analiza różnych propozycji mniej lub bardziej radykalnych reform, które miałyby zasadniczo poprawić sytuację w każdym z tych obszarów osobno oraz wiążąc je ze sobą.

Przechodząc do wkładu PO KL w sytuację instytucjonalną. Należy podkreślić, że program ten zapoczątkował wiele pozytywnych procesów szczególnie w systemie pomocy i

¹¹⁵ Zob. m.in. S. Franke, *Measurement of Social Capital: Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation*, Projekt Social Capital as a Public Policy Tool, 2005. W Polsce literaturę na temat kapitału społecznego, w tym jego pomiaru jest już obecna. W kontekście polityki społecznej patrz: M. Theiss, *Krewni – znajomi – przyjaciele: kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Adam Marszałek, Toruń 2007.

¹¹⁶ Indeks społeczeństwa obywatelskiego 2007, Klon/Jawor, 2008.

integracji społecznej (pomoc społeczna, zatrudnienie socjalne, ekonomia społeczna), które powinny być kontynuowane w kolejnym okresie finansowania.

Z wniosków z badań ewaluacyjnych wynika, że w szczególności warto postawić na zwiększanie potencjału ludzi do aktywności (w różnych wymiarach życia) poprzez zastosowanie kompleksowych i zindywidualizowanych form wsparcia (kombinacje różnych instrumentów „szyte na miarę”), które mają na celu zwiększenie kompetencji ogólnospołecznych (tzn. takich, których wymaga utrzymanie pozytywnych relacji z innymi ludźmi, np. umiejętności w zakresie komunikacji interpersonalnej) i ogólnozawodowych (tzn. takich, które przydają się w każdej pracy, np. systematyczność, wytrwałość, ukończenie edukacji na wyższym poziomie), a także poprawę funkcjonowania w środowisku rodzinnym (doradztwo i terapia rodziny) i w sąsiedztwie i społeczności lokalnej. Ten kierunek odpowiada na problem niedostatecznego wsparcia pozazawodowego, które jest warunkiem i bazą dla podmiotowości i rozwoju.

W obszarze wsparcia dla instytucji należy przede wszystkim finansować wsparcie dla organizacji obywatelskich i ich działań z zakresu aktywizacji społecznej i kulturalnej osób i społeczności zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych. W drugiej kolejności wsparcie powinno być skierowane do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, reintegracji (CIS, KIS, SS) i rehabilitacji zawodowej i społecznej (WTZ, ZAZ, SS). Główny cel tego wsparcia to poprawa dostępności i jakości świadczonych usług przez organizacje obywatelskie i przez jednostki sektora publicznego. Jest to odpowiedź na problem niedostatecznego rozwoju ilościowego i jakościowego usług społecznych w tych obszarach.

Trzeci kierunek wsparcia to inwestowanie w badania naukowe o nastawieniu ewaluacyjnym i praktycznym w stosunku do usług pomocy, integracji i rehabilitacji zawodowej i przede wszystkim społecznej. Jest to warunek konieczny rozwijania tych usług w paradygmacie polityki społecznej i praktyki usług społecznych opartych na dowodach naukowych¹¹⁷, a także jeden z uniwersalnych wymiarów jakości usług - zdolność nauki i technologii usług rehabilitacji / reintegracji / pomocy do spowodowania poprawy w osiąganiu ich celów przy najbardziej sprzyjających okolicznościach.

Wnioski dotyczące poszczególnych priorytetów

Poniżej zamieszczam cztery tabele, które mają na celu zobrazowanie celów i działań EFS w kontekście wybranych celów operacyjnych SRKL (Tabela 8).

Ze względu na to, że wśród celów operacyjnych projektu SRKL nie ma celów dotyczących zwalczania dyskryminacji, ani integracji zmarginalizowanych środowisk, nie było możliwości zachowania spójności w tym zakresie.

¹¹⁷ R. Szarfenberg, Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej, Problemy Polityki Społecznej nr 15, 2011.

Tabela 51 **Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu AKTYWNEJ INTEGRACJI**

Cel operacyjny SRKL (obszar spójność+)	Grupa docelowa	Problem (domniemany na podstawie sformułowania celu)	Mierzalny cel	Rodzaj działań (wskazany w sformułowaniu celu / proponowane działania EFS)
2. Zmiany w systemie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, w kierunku poprawy jego efektywności, tak aby zwiększyć wsparcie dla osób wykluczonych społecznie, w oparciu m.in. przegląd wymogów oraz warunków na jakich przyznawane są poszczególne świadczenia	Osoby wykluczone społecznie	Niska efektywność świadczeń z zabezpieczenia społecznego	Zmniejszenie liczby osób, które są uprawnione do pomocy społecznej, ale z niej nie korzystają Zwiększenie liczby osób, które nie są ubogie i mają zaspokojone większość podstawowych potrzeb Zmniejszenie liczby osób, które otrzymują zasiłki z pomocy społecznej i nadal są ubogie według linii ubóstwa wynoszącej 150% minimum egzystencji	Zwiększenie wsparcia dla wykluczonych Przegląd wymogów i warunków przyznawania świadczeń ----- Wspieranie projektów nastawionych na rozwijanie usług informacyjnych dotyczących świadczeń pomocy społecznej Wspieranie projektów polegających na świadczeniu usług wspierających w korzystaniu ze świadczeń pomocy społecznej Wspieranie projektów badawczych o charakterze ilościowym i jakościowym na temat adekwatności świadczeń z pomocy społecznej
3. Wzmocnienie potencjału instytucji publicznych oraz rozwój aktywności i współpracy instytucji publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej.	Instytucje publiczne i niepubliczne pomocy i integracji społecznej	Niski potencjał instytucji publicznych Brak aktywności i współpracy instytucji publicznych i niepublicznych	Zwiększenie liczby jednostek organizacyjnych pomocy i integracji społecznej Zwiększenie liczby współpracujących ze sobą instytucji publicznych i niepublicznych (obywatelskich)	Rozwój potencjału Rozwój aktywności i współpracy ----- Wspieranie projektów mających na celu powoływanie nowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i zatrudnienia socjalnego, w szczególności ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych, cisów, kisów, spółdzielni socjalnych Wspieranie projektów ukierunkowanych na nawiązywanie i pogłębianie współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej Wspieranie projektów badawczych ilościowych i jakościowych na temat barier i możliwości ich przezwyciężania odnośnie powstawania nowych jednostek usługowych, nawiązywania współpracy oraz pogłębiania współpracy

4. Rozbudowa narzędzi zapewniających osobom wykluczonym dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy.	Osoby wykluczone	Ograniczony dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy	Zwiększenie liczby osób, które udzielają usług prozatrudnieniowych	Rozbudowa narzędzi zapewniających dostęp do usług prozatrudnieniowych -----
5. Ograniczenie ryzyka ubóstwa w szczególności wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych.	Dzieci Osoby starsze Osoby niepełnosprawne	Zbyt duże ryzyko ubóstwo	Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które żyją w gospodarstwach domowych o dochodzie niższym niż granica ubóstwa relatywnego oraz mają niezaspokojonych co najmniej dwie podstawowe potrzeby Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które podlegają poważnej i wielowymiarowej deprywacji potrzeb Zmniejszenie liczby dzieci, osób starszych i osób niepełnosprawnych, które żyją w gospodarstwach domowych o dochodzie niższym niż granica ubóstwa relatywnego	Ograniczenie ryzyka ubóstwa ----- Wspieranie projektów mających na celu zwiększenia szans na trwały wzrost dochodów ubogich gospodarstw domowych z dziećmi, w szczególności z trójką i więcej dzieci Wspieranie projektów mających na celu zwiększenia szans na trwały wzrost dochodów ubogich gospodarstw domowych, w szczególności jednoosobowych osób starszych Wspieranie projektów mających na celu zwiększenia szans na trwały wzrost dochodów ubogich gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi, w szczególności w stopniu znacznym i niezdolnych do samodzielnej egzystencji Wspieranie projektów, które mają na celu informowanie i wspieranie w korzystaniu z usług przez ubogie rodziny z dziećmi, osobami niepełnosprawnymi i/lub osobami starszymi

8. Integracja społeczna imigrantów i osób powracających z zagranicy	Imigranci Osoby powracające z zagranicy	Brak integracji społecznej	Zmniejszenie liczby imigrantów, którzy nie znają języka polskiego Zwiększenie liczby imigrantów, którzy pracują i/lub uczą się Zmniejszenie liczby imigrantów, którzy podlegają wyzyskowi w pracy Zwiększenie liczby osób powracających z zagranicy, które znajdują dobrą jakość zatrudnienia	Integracja społeczna
9. Rozwój aktywnych, w tym innowacyjnych, form pomocy osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie (w tym: ekonomii społecznej).	Osoby zagrożone wykluczeniem Osoby wykluczone społecznie	Zbyt niski poziom rozwoju aktywnych i innowacyjnych form pomocy	Zwiększenie liczby innowacji w usługach pomocy i integracji społecznej Zwiększenie liczby form pomocy, które należą do kategorii narzędzi i instrumentów aktywnej integracji Zwiększanie skali zastosowania sprawdzonych rozwiązań innowacyjnych	Rozwój pomocy aktywnej i innowacyjnej, w tym ekonomii społecznej ----- Wspieranie projektów nastawionych na tworzenie innowacji w obszarze działań i usług z zakresu aktywnej integracji Wspieranie projektów nastawionych na budowę trwałej infrastruktury upowszechniania innowacji i dobrych praktyk w obszarze aktywnej integracji Wspieranie projektów mających na celu łączenie badań naukowych z działaniami praktycznymi w obszarze aktywnej integracji Wspieranie projektów mających na celu badanie i ewaluację programów i usług aktywnej integracji
14. Ułatwianie godzenia pracy z indywidualnymi potrzebami człowieka (na różnych etapach życia), w tym w zakresie łączenia aktywności	Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące się dziećmi Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące	Trudności w łączeniu ról opiekuńczych i zawodowych	Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie zajmują się opieką i pracują Zmniejszenie liczby osób nieaktywnych zawodowo, które opiekują się	Ułatwienia w godzeniu ról

zawodowej z opieką nad dziećmi oraz dorosłymi osobami zależnymi. (obszar zatrudnienie)	się osobami zależnymi		dziećmi i/lub osobami zależnymi	
16. Rozwój sieci oparcia psychicznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi i przewlekle psychicznie chorych. (obszar zdrowie)	osoby z zaburzeniami psychicznymi i przewlekle psychicznie chore	Niedostateczny rozwój sieci oparcia społecznego	Zwiększenie liczby osób z zaburzeniami i przewlekle chorych psychicznie, które są aktywne społecznie i zawodowo	Rozwój sieci oparcia ----- Wspieranie projektów mających na celu zwiększanie liczby miejsc w jednostkach systemu oparcia Wspieranie projektów mających na celu poprawę jakości usług udzielanych w jednostkach sieci oparcia Wspieranie projektów mających na celu zatrudnienie osób przewlekle chorych psychicznie
19. Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów. (obszar demografia)	Seniorzy	Niedostateczna aktywność zawodowa i społeczna	Zwiększenie liczby seniorów aktywnych edukacyjnie, społecznie, zawodowo Zwiększenie liczby seniorów wolontariuszy w szczególności w obszarze usług społecznych Zwiększenie liczby seniorów pracujących przynajmniej na część etatu	Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów ----- Wspieranie projektów, które mają na celu aktywizację zawodową i/lub edukacyjną seniorów Wspieranie projektów, które mają na celu aktywizację społeczno-kulturalną seniorów Wspieranie projektów nastawionych na wolontariat seniorów, w szczególności w usługach dla młodzieży Wspieranie projektów nastawionych na rozwijanie samopomocy seniorów

Źródło: opracowanie własne, numeracja celów analogicznie jak w punkcie dotyczącym SRKL, pogrubiona czcionka dla celów proponowanych jako priorytetowe

Tabela 52 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu UŁATWIANIA DOSTĘPU DO NIEDROGICH, TRWAŁYCH ORAZ WYSOKIEJ JAKOŚCI USŁUG SPOŁECZNYCH I SOCJALNYCH

Cel operacyjny SRKL (obszar spójność+)	Grupa docelowa	Problem (domniemany na podstawie sformułowania celu)	Mierzalny cel	Rodzaj działań (wskazany w sformułowaniu celu / proponowane działania EFS)
6. Wzmocnienie działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności	Dzieci Rodziny	Zagrożenie dysfunkcją, trudności	Zmniejszenie liczby dzieci niepełnosprawnych, których poziom funkcjonowania jest niższy niż możliwy do osiągnięcia dzięki odpowiedniej i kompleksowej rehabilitacji	Wzmocnienie działań profilaktycznych ----- Wspieranie projektów mających na celu powoływanie nowych jednostek świadczących usługi wsparcia dla dzieci niepełnosprawnych oraz ich rodziców i opiekunów Wspieranie projektów nastawionych na podnoszenie jakości usług rehabilitacji udzielanych dzieciom niepełnosprawnym Wspieranie projektów mających na celu udzielanie rehabilitacji dla dzieci niepełnosprawnych o charakterze kompleksowym i skoordynowanym
7. Powszechność dostępu do usług publicznych oraz aktywności zawodowej na otwartym rynku pracy dla osób niepełnosprawnych	Osoby niepełnosprawne	Zbyt ograniczony dostęp do usług publicznych Zbyt ograniczony dostęp do otwartego rynku pracy	Zmniejszenie liczby osób niepełnosprawnych niekorzystających z usług pożytku publicznego Zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku pracy	Powszechność dostępu -----
10. Wsparcie dla osób zagrożonych lub dotkniętych przemocą w rodzinie.	Osoby zagrożone przemocą w rodzinie Osoby dotknięte przemocą w rodzinie	Brak wsparcia	Zwiększenie liczby osób będących ofiarami przemocy, które są bezpieczne we własnym domu Zwiększenie liczby sprawców przemocy, którzy trwale przestają używać przemocy	Wsparcie

11. Wsparcie dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia.	Osoby niepełnosprawne	Brak wsparcia dla osób niepełnosprawnych i dla ich otoczenia	Zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych, których dochody są wyższe niż relatywna granica ubóstwa i które są aktywne zawodowo i społecznie	Wsparcie
12. Zapobieganie nowym typom wykluczeń społecznych, w tym wykluczeniu cyfrowemu i energetycznemu (fuel poverty).	Wykluczeni cyfrowo Wykluczeni energetycznie	Nowe wykluczenia Wykluczenie cyfrowe Wykluczenie energetyczne	Zwiększenie liczby osób, które korzystają w pełni z możliwości, jakie dają ICT Zwiększenie liczby osób, które mają pewny i stały dostęp do energii elektrycznej	Zapobieganie
13. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez zbudowanie systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa socjalnego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej	Osoby w trudnej sytuacji materialnej	Niedostępność mieszkań	Zmniejszenie liczby osób przebywających w nieodpowiednich pod względem wielkości i jakości mieszkaniach lub w miejscach niemieszkalnych Zmniejszenie liczby osób eksmitowanych z dotychczas zajmowanych lokali mieszkalnych	Zwiększanie dostępności doraźnie i czasowo Zbudowanie systemu najmu Rozwój mieszkalnictwa socjalnego ----- Wspieranie projektów mających na celu integrację o koordynację usług dla osób bezdomnych Wspieranie projektów mających na celu integrację i koordynację usług dla osób zagrożonych eksmisją Wspieranie projektów nastawionych na wzajemne informowanie zarządzających zasobami lokalowymi oraz pomocą społeczną w odniesieniu do narastających zadłużeń mieszkaniowych
14. Ułatwianie godzenia pracy z indywidualnymi potrzebami człowieka (na różnych etapach życia), w tym w zakresie łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi oraz	Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące się dziećmi Osoby pracujące lub nieaktywne chcące pracować opiekujące się osobami zależnymi	Trudności w łączeniu ról opiekuńczych i zawodowych	Zwiększenie liczby osób, które jednocześnie zajmują się opieką i pracują Zmniejszenie liczby osób nieaktywnych zawodowo, które opiekują się dziećmi i/lub osobami zależnymi	Ułatwienia w godzeniu ról

doroślými osobami zależnymi. (obszar zatrudnienie)				
15. Rozwój systemu usług adresowanych do niesamodzielnych osób starszych. (obszar demografia)	Niesamodzielne osoby starsze	Niedostateczny rozwój usług	Zwiększenie liczby niesamodzielnych osób starszych, które bezpiecznie przebywają w swoich mieszkaniach i mają zapewnioną odpowiednią ilość i jakość opieki	Rozwój usług ---- Wspieranie projektów nastawionych na budowanie systemu usług dla osób starszych
16. Rozwój sieci oparcia psychicznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi i przewlekle psychicznie chorych. (obszar zdrowie)	osoby z zaburzeniami psychicznymi i przewlekle psychicznie chore	Niedostateczny rozwój sieci oparcia społecznego	Zwiększenie liczby osób z zaburzeniami i przewlekle chorych psychicznie, które są aktywne społecznie i zawodowo	Rozwój sieci oparcia ----- Wspieranie projektów mających na celu zwiększanie liczby miejsc w jednostkach systemu oparcia Wspieranie projektów mających na celu poprawę jakości usług udzielanych w jednostkach sieci oparcia Wspieranie projektów mających na celu zatrudnienie osób przewlekle chorych psychicznie
17. Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji, w szczególności na terenach wiejskich oraz dla dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)	Dzieci z obszarów wiejskich Dzieci zagrożone wykluczeniem społecznym	Zbyt niska dostępność wczesnej edukacji Zbyt niska jakość wczesnej edukacji	Zwiększenie liczby małych dzieci z obszarów wiejskich, których wiedza, umiejętności i postawy są podobne do analogicznych kompetencji dzieci w podobnym wieku w miastach	Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji ----- Wspieranie projektów nastawionych na zapewnienie opieki przedszkolnej na obszarach wiejskich, w szczególności tam, gdzie poziom ubóstwa i innych problemów jest większy niż średnia Wspieranie projektów mających na celu poprawę jakości usług edukacyjnych na obszarach wiejskich, w szczególności tam, gdzie poziom ubóstwa i innych problemów jest większy niż średnia Wspieranie projektów w wczesnej interwencji edukacyjno-opiekuńczej w blokach socjalnych, instytucjach dla samotnych matek, zaniedbanych remontowo i infrastrukturalnie kwartałach ulic Wspieranie projektów wczesnej interwencji

				edukacyjno-wychowawczej dla dzieci nastoletnich matek, w szczególności, jeżeli ich matki korzystają z pomocy społecznej
18. Wyrównywanie szans rozwojowych / edukacyjnych dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych. (obszar kompetencje i kwalifikacje obywateli)	dzieci i młodzież ze środowisk zmarginalizowanych	Nierówność szans rozwojowych Nierówność szans edukacyjnych	Zwiększenie liczby dzieci ze środowisk zmarginalizowanych, które osiągają poziom rozwoju taki, jak dzieci w tym samym wieku ze środowisk niemarginalizowanych Zwiększenie liczby dzieci ze środowisk zmarginalizowanych, które osiągają wyniki w nauce takie, jak dzieci w tym samym wieku ze środowisk niemarginalizowanych Zwiększenie liczby młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych, które osiągają wyniki w nauce takie, jak młodzież w tym samym wieku ze środowisk niemarginalizowanych	Wyrównywanie szans rozwojowych / edukacyjnych ----- Wspieranie projektów edukacyjno-społeczno-kulturalnych dla młodzieży mieszkającej w uboższych i najuboższych częściach miast Wspieranie projektów nastawionych na poprawę jakości edukacji i programów pozaedukacyjnych w szkołach, które działają na ubogich obszarach wiejskich Wspieranie projektów mających na celu wszechstronna i kompleksową pomoc dla dzieci i młodzieży zdemoralizowanej, mającej za sobą pobyt w ośrodkach poprawczych Wspieranie projektów nastawionych na poprawę stosunków między rodzicami i dziećmi w rodzinach wieloprotokółowych

Źródło: opracowanie własne, numeracja celów analogicznie jak w punkcie dotyczącym SRKL, pogrubiona czcionka dla celów proponowanych jako priorytetowe

Tabela 53 Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu ZWALCZANIE DYSKRYMINACJI

Cel operacyjny	Grupa docelowa	Problem (domniemany na podstawie sformułowania celu)	Mierzalny cel	Rodzaj działań (proponowane działania EFS zestaw podobny dla każdej grupy docelowej i dla każdego rodzaju dyskryminacji)
Zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć	Mężczyźni Kobiety	Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu na płeć Dyskryminacja kobiet	Zmniejszenie liczby osób dyskryminowanych ze względu na płeć Zmniejszenie liczby kobiet dyskryminowanych w przyjęciu do pracy Zmniejszenie liczby kobiet dyskryminowanych w pracy ze względu na dzieci Zmniejszenie różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn pracujących na podobnych stanowiskach i w podobnych warunkach	<i>Dla danej przesłanki dyskryminacji</i> Wspieranie projektów mających na celu informowanie społeczeństwa o przejawach i konsekwencjach aktów dyskryminacji i stereotypowego poglądów Wspieranie projektów mających na celu wczesną edukację antydyskryminacyjną i proróżnościową Wspieranie projektów nastawionych na zmianę poglądów i postaw osób, od których decyzji zależy dostęp do instytucji i usług publicznych (organy administracji samorządowej, pracownicy samorządowi) Wspieranie projektów nastawionych na zmianę poglądów i postaw osób, które dokonały aktów dyskryminacji i upowszechniały poglądy nietolerancji Wspieranie projektów mających na celu pomaganie osobom doświadczającym dyskryminacji i nierównego traktowania otrzymać odszkodowania z tego tytułu Wspieranie projektów mających na celu zwiększanie poziomu zgłaszania, skuteczności wykrywania oraz sądowego rozstrzygania spraw dotyczących dyskryminacji i nierównego traktowania Wspieranie projektów mających na celu tworzenie innowacyjnych programów antydyskryminacyjnych i proróżnościowych Wspieranie projektów nastawionych na tworzenie i rozwijanie nowych zawodów, np. edukator antydyskryminacyjny, rzecznik praw osób dyskryminowanych, asystent osób

				dyskryminowanych Wspieranie projektów nastawionych na tworzenie zintegrowanego systemu zapobiegania i przeciwdziałania dyskryminacji Wspieranie projektów badań naukowych i ewaluacyjnych na temat dyskryminacji w najważniejszych sferach życia oraz jakości programów antydyskryminacyjnych i prorównościowych
Zwalczanie dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	Osoby o białej skórze i europejskim pochodzeniu Osoby o skórze kolorowej i nieeuropejskim pochodzeniu	Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu na rasę Dyskryminacja osób czarnoskórych Dyskryminacja osób pochodzących z dalekiego wschodu Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu na pochodzenie etniczne Dyskryminacja Romów Dyskryminacja osób pochodzących z krajów arabskich	Zmniejszenie liczby osób, które doświadczają dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na kolor skóry i inne cechy nieeuropejskiego wyglądu Zmniejszenie liczby osób, które doświadczają dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na kolor skóry i inne cechy nieeuropejskiego wyglądu Zmniejszenie liczby osób, które mają poglądy o charakterze negatywnych stereotypów Zwiększenie liczby osób o innej niż białe-europejska rasie, które wiedzą w jaki sposób bronić się przed aktami dyskryminacji i co zrobić w razie ich doświadczenia Zwiększenie liczby osób, które są świadkami dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na kolor skóry i inne cechy nieeuropejskiego wyglądu, i które wiedzą jak reagować	J.w.

			w takich sytuacjach i gdzie je zgłaszać	
Zwalczanie dyskryminacji ze względu na religię lub światopogląd	Osoby o wyznaniu katolickim Osoby o wyznaniu innym niż katolickie	Dyskryminacja i nierówne traktowanie osób o wyznaniu niekatolickim Antysemityzm Antyarabizm	Zmniejszenie liczby osób o innym niż katolickie wyznanie doświadczających z tego powodu dyskryminacji i nierównego traktowania Zmniejszenie liczby osób o poglądach antysemitycznych Zmniejszenie liczby osób o poglądach antyarabskich	j.w.
Zwalczanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	Osoby sprawne Osoby niepełnosprawne zmysłowo Osoby niepełnosprawne fizycznie Osoby niepełnosprawne intelektualnie	Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu na niepełnosprawność Dyskryminacja osób niepełnosprawnych zmysłowo Dyskryminacja osób niepełnosprawnych fizycznie Dyskryminacja osób niepełnosprawnych intelektualnie	Zmniejszenie liczby osób niepełnosprawnych, które doświadczają aktów dyskryminacji i nierównego traktowania w pracy, w dostępie do usług i w sferze publicznej Zmniejszenie liczby osób świadomych możliwości i potencjału osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w społeczeństwie Zmniejszenie poziomu barier architektonicznych i innych w sferze publicznej dla osób zmysłowo i fizycznie niepełnosprawnych Zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych zmysłowo i fizycznie występujących publicznie w mediach	j.w.
Zwalczanie dyskryminacji ze	Osoby w średnim wieku	Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu	Zmniejszenie liczby ludzi starszych doświadczających	j.w.

względem na wiek	Osoby młode Osoby w starszym wieku	na wiek Dyskryminacja osób starszych	dyskryminacji i nierównego traktowania Zmniejszenie liczby osób młodych i w średnim wieku wierzących w stereotypy dotyczące nieaktywności i niesprawności osób starszych	
Zwalczanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	Osoby o orientacji heteroseksualnej Osoby o orientacji homoseksualnej Osoby transeksualne	Dyskryminacja i nierówne traktowanie ze względu na orientację seksualną Dyskryminacja kobiet o orientacji homoseksualnej Dyskryminacja mężczyzn o orientacji homoseksualnej Dyskryminacja osób transseksualnych	Zmniejszenie liczby osób o odmiennej orientacji seksualnej doświadczających dyskryminacji i nierównego traktowania	j.w.

Źródło: opracowanie własne, pogrubiona czcionka dla celów proponowanych jako priorytetowe

Tabela 54 **Grupy docelowe, problemy, mierzalne cele i rodzaje działań z zakresu INTEGRACJA SPOŁECZNOŚCI MARGINALIZOWANYCH**

Cel operacyjny	Grupa docelowa	Problem (domniemany na podstawie sformułowania celu)	Mierzalny cel	Rodzaj działań (proponowane działania EFS zestaw podobny dla każdej grupy docelowej i dla każdego rodzaju dyskryminacji)
Przeciwdziałanie marginalizacji społeczności	Społeczności/obszary wiejskie cechujące się skumulowanymi problemami natury gospodarczej, społecznej, kulturowej Społeczności/obszary miejskie cechujące się skumulowanymi problemami natury gospodarczej, społecznej, kulturowej Społeczności/obszary tracące funkcje ekonomiczne Społeczności/obszary, w których sąsiadują ze sobą wyraźnie odmienne ekonomicznie, społecznie, kulturowo czy etnicznie grupy – Społeczności/obszary przygraniczne – Społeczności/obszary wiejskie o charakterze podmiejskim – Społeczności/obszary w ramach miast z bardzo	Nadmierny poziom nierówności pomiędzy grupami skoncentrowanymi przestrennie Niedostateczny rozwój obszarów zamieszkałych przez ludność ubogą, odmienną kulturowo czy w innym wymiarze poddaną marginalizacji	Różnice w wymiarze przestrzennym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym pomiędzy społecznością marginalizowaną a jej otoczeniem	Wspieranie projektów rewitalizacji społecznej łączących inwestycje infrastrukturalne, mieszkaniowe oraz działania z zakresu organizacji społeczności lokalnej, animacji więzi lokalnych, upodmiotowienia lokalnych społeczności Wspieranie projektów rozwoju lokalnego opartego na innowacjach ekonomicznych i społecznych

	zróżnicowanym składem społecznym, np. stare nieremontowane kamienice oraz nowe grodzone osiedla, bloki socjalne sąsiadujące ze zwykłymi blokami			
Przeciwdziałanie marginalizacji Romów	Romowie – poszczególne szczepy – poszczególne skupiska ludności romskiej Ludność polska mieszkająca po sąsiedzku z Romami	Marginalizacja Romów w Polsce	Zmniejszenie różnic między Polakami oraz Romami pod względem aktywności edukacyjnej, zawodowej, społecznej i kulturalnej	[temat powinien być potraktowany w odrębnej ekspertyzie ¹¹⁸]

¹¹⁸ Sporządzonej na podstawie rekomendacji sformułowanych m.in. w: *Raport końcowy z Badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”*, 2011, S. Mazur red. *Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów*, MSAP, Kraków 2010.

Załączniki

Kluczowe inicjatywy i działania Komisji Europejskiej w związku z realizacją Europejskiej Platformy Przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu

Działania Komisji	Rok
<i>Dostęp do zatrudnienia</i>	
Komunikat, w którym znajdzie się dogłębna ocena realizacji strategii aktywnego włączania na poziomie krajowym, łącznie ze skutecznością uregulowań w zakresie dochodu minimalnego, oraz sposoby wykorzystania programów unijnych na rzecz aktywnego włączania	2012
<i>Ochrona socjalna i dostęp do podstawowych usług</i>	
Biała księga w sprawie emerytur, aby opracować wspólne podejście do stabilnego i odpowiedniego charakteru emerytur w sytuacji pokryzysowej	2011
Pilotażowe europejskie partnerstwo innowacji na rzecz aktywnej i zdrowej starości i wspomagać będzie inicjatywy na rzecz aktywności osób starszych na wszystkich poziomach w kontekście Europejskiego Roku Aktywnego Starzenia się w 2012 r.	2011
Opracowanie dobrowolnych europejskich ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych na poziomie sektorowym, w tym w obszarze usług w zakresie opieki długoterminowej i bezdomności	2011-2013
Przeprowadzenie oceny efektywności i skuteczności wydatków w dziedzinie zdrowia, w tym w odniesieniu do kwestii uwypuklonych w komunikacie „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE”	2011-2012
Inicjatywa legislacyjna gwarantująca dostęp do niektórych podstawowych usług bankowych i wezwie sektor bankowy do przedstawienia inicjatywy samoregulacji skierowanej na poprawę przejrzystości i porównywalności opłat bankowych	2011
<i>Polityka w dziedzinie edukacji i młodzieży</i>	
Komunikat oraz wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie polityk na rzecz walki z przedwczesnym zakończeniem nauki szkolnej oraz rozpoczęcie szeroko zakrojoną inicjatywę propagującą skuteczniejsze działania na każdym poziomie edukacji, aby przerwać błędne koło niekorzystnej sytuacji	2011
Zalecenie w sprawie ubóstwa dzieci oraz plan wspólnych zasad i skutecznych narzędzi monitorujących, aby zwalczać ubóstwo i zapobiegać mu we wczesnych latach życia	2012
Zapewnienie, aby każda inicjatywa UE adresowana do młodzieży zawierała między innymi propozycje działań mających na celu walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nieuprzywilejowanej młodzieży poprzez metody nieformalnego uczenia się i uczestniczące	2011
Uruchomienie inicjatywy w zakresie promocji bardziej skutecznych interwencji przeciw dziedziczeniu ubóstwa (deprywacji) na wszystkich poziomach edukacji, w tym komunikat Komisji „Równość w systemach edukacji i szkoleń na rzecz inkluzyjnego wzrostu”	2011
<i>Migracja i integracja migrantów</i>	
Nowy europejski program na rzecz integracji, aby lepiej wspierać wysiłki państw członkowskich w umożliwianiu obywatelom państw trzecich z różnych środowisk kulturowych, religijnych, językowych czy etnicznych aktywnego uczestnictwa w europejskim życiu społecznym i gospodarczym	2011
<i>Włączenie społeczne i walka z dyskryminacją</i>	
Unijne ramy na rzecz krajowych strategii integracji Romów	2011
Zintensyfikowanie wysiłków na rzecz propagowania ekonomicznej niezależności kobiet, co jest pierwszym z pięciu priorytetów komisyjnej strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2010-2015	2011-2015
Zapewnienie odpowiednich działań następczych w zakresie europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na lata 2010-2020, skierowanej szczególnie na okoliczności i przeszkody uniemożliwiające osobom niepełnosprawnym pełne korzystanie ze swoich praw	2011-2020
Poszukiwanie metod i środków pozwalających na optymalną kontynuację prac rozpoczętych w sprawie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, uwzględniając wyniki konferencji konsensusu w grudniu 2010 r.	2011-2012
Zapewnienie odpowiednich działań następczych w związku z Europejskim Paktem na rzecz Zdrowia i Dobrostanu Psychicznego; promowanie włączenia społecznego osób z zaburzeniami psychicznymi	2011-2020

Przeprowadzenie oceny Krajowych Strategii Integracji Romów przedłożonych razem z Krajowymi Programami Reform, państwa członkowskie były zaproszone do sformułowania tych strategii w kontekście zobowiązania do ograniczenia ubóstwa i wykluczenia	2012
Polityki sektorowe	
Monitorowanie wdrażania nowych regulacji UE dotyczących wewnętrznego rynku energii przewidujących ułatwienia w dostępie dla ubogich konsumentów i wymagających, aby państwa członkowskie podjęły odpowiednie takie działania jak sformułowanie krajowych planów energetycznych, świadczenia z zabezpieczenia społecznego zapewniające dostęp do prądu, wspomaganie udoskonaleń zwiększających efektywność wykorzystania energii, odpowiadanie na zidentyfikowane problemy ubóstwa energetycznego	2011
Podjęcie wysiłków w celu przewyższenia wykluczenia cyfrowego; wspieranie postępów w osiąganiu kluczowych celów w tym zakresie (do 2015 zmniejszenie o połowę populacji – do 15%, która nigdy nie używała internetu, zwiększenie liczby używających regularnie internetu z 60% do 75%, a w przypadku osób nieuprzywilejowanych z 41% do 60% i wspieranie ich dostępu do e-administracji	2011-2020
Wkład funduszy UE	
Konieczne środki zostaną przeznaczone na cele włączenia społecznego, a właściwe zainteresowane strony będą miały jednocześnie łatwiejszy dostęp do nich (przegląd budżetu, EFS w kontekście celów społecznych Europy 2020)	2011-2013
Dążenie do ułatwienia dostępu do dotacji globalnych małym organizacjom oraz do zapewnienia łatwiejszego dostępu do finansowania grupom będącym w trudnej sytuacji społecznej z wielu przyczyn jednocześnie oraz bardzo zagrożonym ubóstwem	2011-2013
Wnioski w sprawie nowych ram prawnych polityki spójności na okres po 2013 r., które uproszczą dostęp do funduszy strukturalnych dla lokalnych grup i zapewnią lepszą komplementarność i synergie między funduszami unijnymi, tak aby promować podejście oparte na inicjatywach lokalnych (w tym na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich)	2011
Wspólne ramy strategiczne dla nowej polityki spójności po 2013 r., które zapewnią spójność i komplementarność między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszem Społecznym, Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskim Funduszem Rybackim. W oparciu o wspólne ramy strategiczne określone zostałyby priorytety UE w zakresie osiągnięcia celu zmniejszenia ubóstwa i działań przedstawionych w niniejszej inicjatywie przewodniej	2011-2013
Zwiększenie wsparcia dla grup w niekorzystnej sytuacji takich jak Romowie i innych, uwzględniając również ludzi korzystających z instytucjonalnych form opieki	2011-2013
Poparcie dla włączenia kompetencji informatycznych do jednego z priorytetów Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020 z perspektywą uruchomienia inicjatyw dla osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego	2011-2013
Promowanie zastosowania funduszy strukturalnych (EFS, EFRR) w celu wspierania przejścia od opieki instytucjonalnej do środowiskowej w odniesieniu do dzieci bez rodziców, ludzi niepełnosprawnych i osób starszych	2010-2013
Zapewnienie, że cele ograniczenia ubóstwa i włączenia społecznego zostaną odpowiednio uwzględnione w 7. Ramowym Programie Badań i Innowacji (2007-2013) i jego ewentualnym następcy zgodnie z konkluzjami Rady z 26 maja 2010 r. w sprawie Wymiaru Społecznego Europejskiego Obszaru Badawczego (ERA)	2010-2013
Zapewnienie właściwego wdrażania programu pomocy żywnościowej dla osób najuboższych w UE wspierającego do 13 milionów obywateli każdego roku	2011-2013
Lokalne inicjatywy budowania potencjału oraz ewentualne zmiany w prawie państw członkowskich powinny wspierać wykorzystanie mikrokredytów przez społeczności zmarginalizowane i narażone na ryzyka (inicjatywa JASMINE)	2011-2013
Badania	
Podjęcie inicjatywy w zakresie wykorzystania różnych funduszy unijnych na potrzeby promowania innowacji społecznych opartych na dowodach oraz ewentualnie w pierwszej kolejności skupi się na programach pomocy społecznej (europejska sieć badawcza, projekt badawczy, wspólne ramy małoskalowych projektów o charakterze eksperymentów społecznych, komunikacja i podnoszenie świadomości w zakresie bieżących innowacji społecznych, komitet sterujący przygotowuje wytyczne)	2011-2012
Poszukiwanie najlepszych sposobów na uwzględnienie innowacji społecznych w nowych ramach finansowych, włączając w to EFS i ewentualnie nowe instrumenty finansowe	2011-2012

<i>Uczestnictwo zainteresowanych stron i gospodarka społeczna</i>	
Wspieranie regularnej wymiany i partnerstwa między większą grupą zainteresowanych stron w określonych obszarach priorytetowych, takich jak aktywne włączenie społeczne, ubóstwo dzieci, włączenie społeczne Romów, bezdomność i włączenie społeczne pod względem finansowym (program PROGRESS)	Na bieżąco
Opracowanie dobrowolnych wytycznych dotyczących udziału zainteresowanych stron w określeniu i realizację działań politycznych i programów w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz będzie wspierać ich wdrożenie na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym	2011-2013
Propozycja inicjatywy w zakresie przedsiębiorczości społecznej w celu wspierania rozwoju społecznie innowacyjnych projektów firmowych w ramach rynku wewnętrznego w szczególności poprzez ratingi społeczne, etykiety ekologiczne i środowiskowe, rewizję zasad zamówień publicznych, wprowadzenie nowego systemu inwestycyjnego i wykorzystanie beczynnych kont oszczędnościowych	2011
Promowanie działań na rzecz wzrostu zrozumienia i wykorzystania zagadnień włączenia społecznego w zamówieniach publicznych	2011-2013
Wspieranie rozwoju gospodarki społecznej jako narzędzia aktywnego włączania, proponując w tym celu środki służące poprawie jakości struktur prawnych w zakresie fundacji, towarzystw wzajemnych i spółdzielni prowadzących działalność obejmującą kontekst unijny, przedstawiając wniosek w sprawie „Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej” oraz ułatwiając dostęp do odpowiednich unijnych programów finansowania	2011
<i>Koordinacja</i>	
W oparciu o wnioski płynące z pierwszego europejskiego semestru w ramach strategii „Europa 2020” Komisja omówi z państwami członkowskimi i innymi podmiotami instytucjonalnymi i nieinstytucjonalnymi sposoby optymalnego dostosowania metod roboczych społecznej OMK do nowej, wynikającej ze strategii, architektury zarządzania. Komisja przedstawi sprawozdanie zawierające zestawienie ustaleń oraz planowanych przez nią działań następczych	2011
Przeprowadzenie przed średniookresowym przeglądem strategii Europa 2020 i w ścisłej współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej wszechstronnej oceny krajowych polityk w obszarze ochrony socjalnej i włączenia społecznego, uwzględniając ich związki z działaniami antydyskryminacyjnymi i równością	2013-2014
<i>Inne</i>	
Podjęcie działań wspólnie z innymi instytucjami i organami unijnymi na rzecz przekształcenia dorocznej konferencji okrągłego stołu w sprawie ubóstwa i wykluczenia społecznego w doroczną konwencję Europejskiej platformy, o szerszym zasięgu i skupiającą wszystkie istotne zainteresowane strony. Konwencja ta odbędzie się jesienią, w okolicach Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem. W jej ramach będą analizowane dotychczasowe postępy na drodze do osiągnięcia celu przewodniego, dokonany przegląd realizacji działań zapowiedzianych w ramach platformy, a także zostaną przedstawione propozycje przyszłych działań	2011

Zestawienie przygotowano na podstawie Komunikatu Komisji Europejskiej *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*, oraz dokumentu towarzyszącego, który zawierał listę kluczowych inicjatyw (w powyższym wyliczeniu kilka z nich pominięto).

Wymiary jakości życia w DSRK

- 1) długości życia w ogóle,
- 2) długości życia w zdrowiu (co wiąże się z poprawą stanu zdrowotności jako celu sprawnie funkcjonującego systemu ochrony zdrowia),
- 3) większej satysfakcji z wykonywania pracy,
- 4) lepszych warunków łączenia kariery zawodowej z życiem prywatnym i rodzinnym,
- 5) sprawnej sieci bezpieczeństwa socjalnego nastawionej na pomoc, której celem jest zwiększenie szans na aktywność społeczną i zawodową i dbałość o przeciwdziałanie różnym formom wykluczenia,
- 6) dostępności dóbr i usług publicznych (zdefiniowanych, wystandaryzowanych, efektywnie dostarczanych) bez względu na status rodzinny i miejsce zamieszkania,
- 7) otwartych warunków uczestnictwa w życiu publicznym,
- 8) bezpieczeństwa dochodów na starość,
- 9) środowiskowego poczucia równowagi w odniesieniu do warunków krajobrazowych, naturalnego stanu otoczenia oraz żywności,
- 10) udziału w kulturze (co jest ważne dla prorozwojowego potencjału kreatywności),
- 11) poczucia satysfakcji z życia.

Priorytety i cele szczegółowe PO KL ważne dla promowania integracji i zwalczania ubóstwa

Priorytety	Cele szczegółowe
I. Zatrudnienie i integracja społeczna	1. Modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia 2. Zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy 3. Wzmocnienie instytucji pomocy społecznej i budowa partnerstwa na rzecz integracji społecznej
VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich	1. Zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy 2. Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych 3. Zmniejszenie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiety, osoby długotrwale bezrobotne, osoby niepełnosprawne, osoby bezrobotne zamieszkujące na obszarach wiejskich) 4. Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób starszych
VII. Promocja integracji społecznej	1. Poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym 2. Wzmocnienie i poszerzenie zakresu działań sektora ekonomii społecznej

Źródło: PO KL

Strategia Rady Europy w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych

Priorytety	Działania
Nadawanie prawom społecznym konkretnej formy, tworząc właściwe ramy prawne	- dostępne i przejrzyste systemy ochrony roszczeń oraz procedury odwoławcze, w tym bezpłatne dla osób niezamożnych; - bezpłatna pomoc prawna dla osób niezamożnych; - reprezentacja osób poszkodowanych w dochodzeniu roszczeń oraz w procesie odwoławczym przez organizacje społeczne; - pomoc rzecznika praw obywatelskich;
Stworzenie systemu usług społecznych dysponującego odpowiednim personelem oraz środkami finansowymi	- jak najskuteczniejsze zapewnienie personelu i środków finansowych; - zapewnienie środków na działania zapobiegawcze; - zapewnienie środków umożliwiających reakcję na poszczególne społeczne sytuacje kryzysowe; - szkolenie personelu w zakresie umiejętności zawodowych oraz stosunków międzyludzkich, mając szczególnie na uwadze zasadę niedyskryminacji;
Rozwijanie usług dostosowanych do potrzeb użytkowników, przyznając pierwszeństwo podejściom zintegrowanym	- zapewnienie aby dokumenty urzędowe oraz język urzędowy zostały uproszczone oraz żeby ograniczono dokumentację wymaganą od obywateli; - zapewnienie aby kompetencje poszczególnych instytucji i urzędów zostały ściśle rozdzielone; - zwiększenie wszechstronności administracji poprzez odchodzenie od wąskiego specjalizowania się jej poszczególnych poziomów i służb; - rozważenie stosowania „platform usług” oraz „punktów dostępu” [do usług]; - rozważenie zapewnienie ciągłego zindywidualizowanego wsparcia; - zwiększenie poczucia współodpowiedzialności odpowiednich służb oraz obywateli w celu zapobiegania nadużyciom; - podejmowanie działań na rzecz osób, które nie korzystają z przysługujących im praw; - rozważenie powołania ruchomych biur pomocy socjalnej;
Wprowadzenie skutecznej polityki informacyjnej	- tworzenie informacji z myślą o poszczególnych grupach, sformułowanej językiem prostym i precyzyjnym; - informowanie w różnych językach, o ile zachodzi taka potrzeba; - stosowanie możliwie wielu kanałów przekazu informacji, w tym nowych technologii informatycznych; - dostosowanie przekazu do osób o szczególnych potrzebach; - kontroli jakości i skuteczności przekazu, na przykład, w drodze okresowych ankiet badających skuteczność odbioru oraz zadowolenie adresatów;
Zapewnienie odpowiedniej jakości obsługi obywateli w biurach świadczących usługi socjalne	- zapewnienie odpowiedniego wykształcenia personelu, w tym osób pracujących społecznie; - ułatwianie dostępu do pomieszczeń/budynków (na przykład poprzez eliminację barier fizycznych) oraz zapewnienie, żeby budynki były łatwo rozpoznawalne; - ustalenie dogodnych dla obywateli godzin pracy; - zapewnienie miłej atmosfery w pomieszczeniach/budynkach; - ochrona prywatności obywateli oraz zapewnienia poufności gromadzonych informacji;
Obserwacja i ocena podejmowanych działań w celu zapewnienia dostępu do praw społecznych	- wspieranie zaangażowania obywateli w świadczenie usług społecznych; - rozważenie powołania krajowych obserwatoriów praw społecznych; - ocenianie skutków istniejących oraz projektowanych programów i działań na rzecz dostępu do praw społecznych; - promowania wymiany informacji oraz doświadczeń w zakresie dostępu

	do praw społecznych pomiędzy państwami członkowskimi;
ustanowienie oraz aktywne wspieranie odpowiednich partnerstw wszystkich stron (obywateli, ich przedstawicieli, władz lokalnych, partnerów społecznych, instytucji ochrony socjalnej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego) zainteresowanych rozwijaniem, realizacją i oceną kroków podejmowanych w celu zwiększenia dostępu do praw społecznych	

Źródło: Zalecenie RE

Priorytety Narodowej Strategii Integracji Społecznej

lp	Priorytety	Wskaźniki	Cel 2010
1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym	Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat	60%
		na wsi	40%
		dzieci niepełnosprawne	1/3 dzieci niepełnosprawnych
2	Poprawa jakości kształcenia na poziomie gimnazjalnym i średnim	Udział młodzieży do lat 18 w systemie kształcenia Udział młodzieży niepełnosprawnej do 18 lat w systemie kształcenia	90%
		Poprawa wskaźników testu PISA	o 50% wyniki najgorszego kwintyla
3	Upowszechnienie kształcenia wyższego i jego lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej Udział młodzieży niepełnosprawnej do 24 lat w systemie edukacji wyższej	60%
		Odpowiednie praktyki i staże	2-3 miesięczna praktyka na ostatnim roku edukacji
4	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci	Zakres szkół prowadzących zajęcia wyrównawcze Liczba dzieci objętych zajęciami wyrównawczymi do liczby dzieci ogółem	100%
5	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Minimum egzystencji	5%
		Ustawowy próg ubóstwa	-
6	Ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych	Wskaźnik Giniego - reprezentatywnie oszacowany	Do przeciętnego poziomu europejskiego
7	Ograniczenie bezrobocia długookresowego	Stopa bezrobocia długookresowego	5%
8	Zmniejszenie bezrobocia młodzieży	Stopa bezrobocia młodzieży	25%
9	Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych	Stopa pracujących osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej	22%
10	Zwiększenie liczby uczestników w aktywnej polityce rynku pracy - ALMP	Udział uczestniczących w programach ALMP wśród bezrobotnych Udział osób niepełnosprawnych objętych ALMP wśród objętych aktywnymi formami	20-30%
11	Upowszechnienie kształcenia ustawicznego	Udział osób objętych kształceniem ustawicznym (24-64 lata)	10%
12	Wydłużenie przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności	HALE (Healthy Life Expectancy)	Do średniego poziomu europejskiego
13	Powszechne ubezpieczenie	Zakres realnego uprawnienia do	100%

	zdrowotne	świadczeń z publicznego ubezpieczenia zdrowotnego	
14	Kobiety i dzieci objęte programami zdrowia publicznego	Uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży	100%
		Wprowadzenie badań przesiewowych dla dzieci i młodzieży	100% dzieci 6-letnich
14	Wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością:	Objęcie programami lokali socjalnych oraz mieszkań chronionych	-
		opuszczających placówki opiekuńczo - wychowawcze	25% - relacja wychowanków uzyskujących pomoc mieszkaniową do ogólnej liczby opuszczających placówki
		eksmitowanych	
		opuszczających stacjonarne zakłady dla psychicznie chorych oraz upośledzonych umysłowo	-
16	Dostęp do pracowników socjalnych	Relacja pracowników socjalnych do liczby mieszkańców	Realizacja wytycznych ustawowych - 1 pracownik na 2000 mieszkańców
17	Rozwój pomocy środowiskowej – zwiększenie liczby osób objętych usługami pomocy środowiskowej	Relacja objętych pomocą środowiskową do liczby podopiecznych korzystających z usług stacjonarnych	
18	Zaangażowanie obywateli w działalność społeczną	Wzrost uczestnictwa w działaniach NGOs i innych formach pracy społecznej oraz samopomocy	do 25%
19	Realizacja NSIS przez samorządy terytorialne	Zakres samorządów opracowujących strategię i realizujących jej priorytety	100%
20	Dostęp do informacji obywatelskiej i poradnictwa	Zakres gmin i powiatów, gdzie działają punkty informacji oraz poradnictwa obywatelskiego (np. BPO)	100%

Metody klasyfikowania / profilowanie

Matryca Kurcmana

MOTYWACJE	II WYSOKA MOTYWACJA BRAK KWALIFIKACJI	I WYSOKA MOTYWACJA KWALIFIKACJE
	IV NISKA MOTYWACJA BRAK KWALIFIKACJI	III NISKA MOTYWACJA KWALIFIKACJE
KWALIFIKACJE		

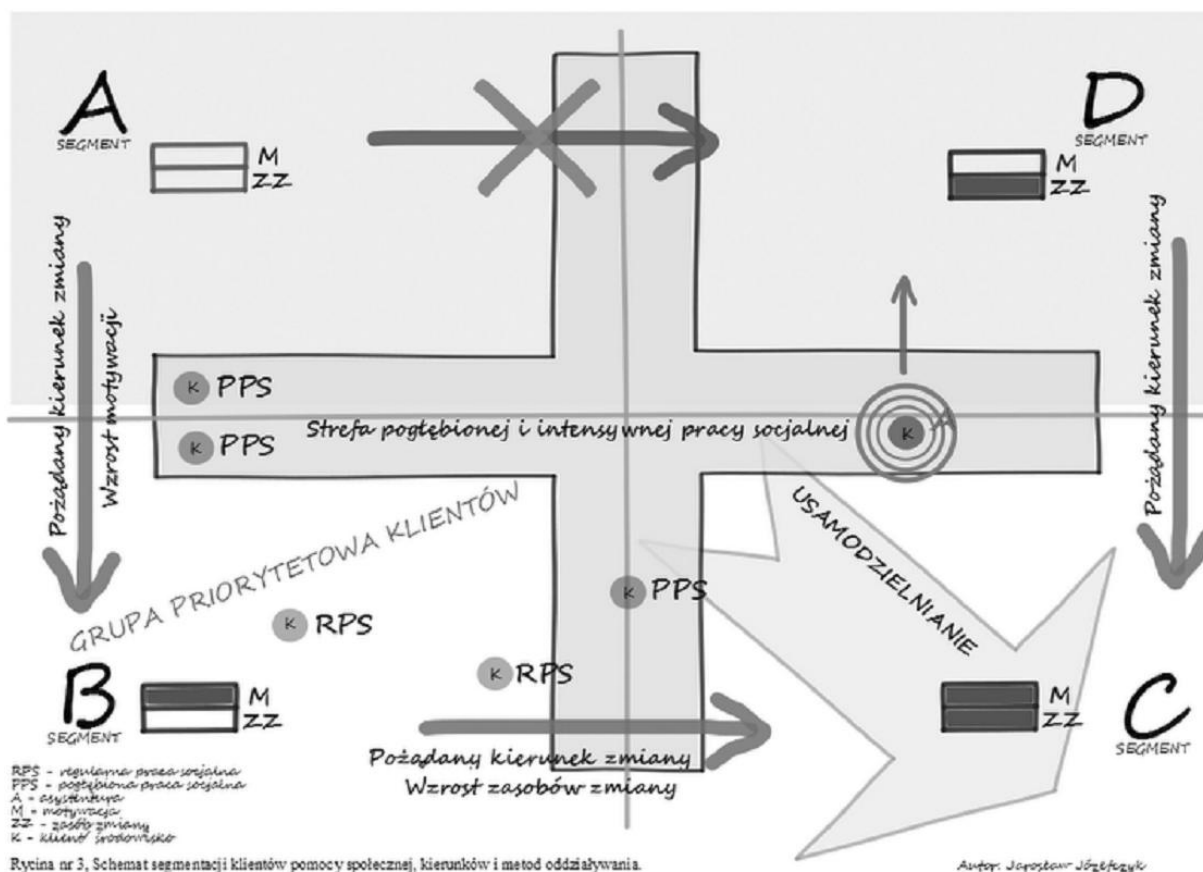
Zalecenia dostosowane do „segmentu”

- Do osób z segmentu pierwszego posiadających kwalifikacje i wysoką motywację kierowane będą głównie działania z zakresu pośrednictwa pracy;
- Do osób z segmentu drugiego nie posiadających kwalifikacji, ale z wysoką motywacją skierowane zostaną propozycje szkoleń, aktywne formy (staże, przygotowania zawodowe);
- Segment trzeci, to osoby posiadające kwalifikacje, ale nie posiadające motywacji do pracy, do nich skierowane zostaną głównie działania z zakresu poradnictwa zawodowego;
- W segmencie czwartym znajdują się osoby bez kwalifikacji i bez motywacji, do których skierować należy kompleksowe działanie od poradnictwa zawodowego, poprzez szkolenia, aktywne formy do pośrednictwa pracy włącznie.

Źródło: M. Chmielowska, Matryca Kurcmana – nowy instrument rynku pracy, Zeszyt Metodyczny Pośrednika Pracy, nr 1/2009.

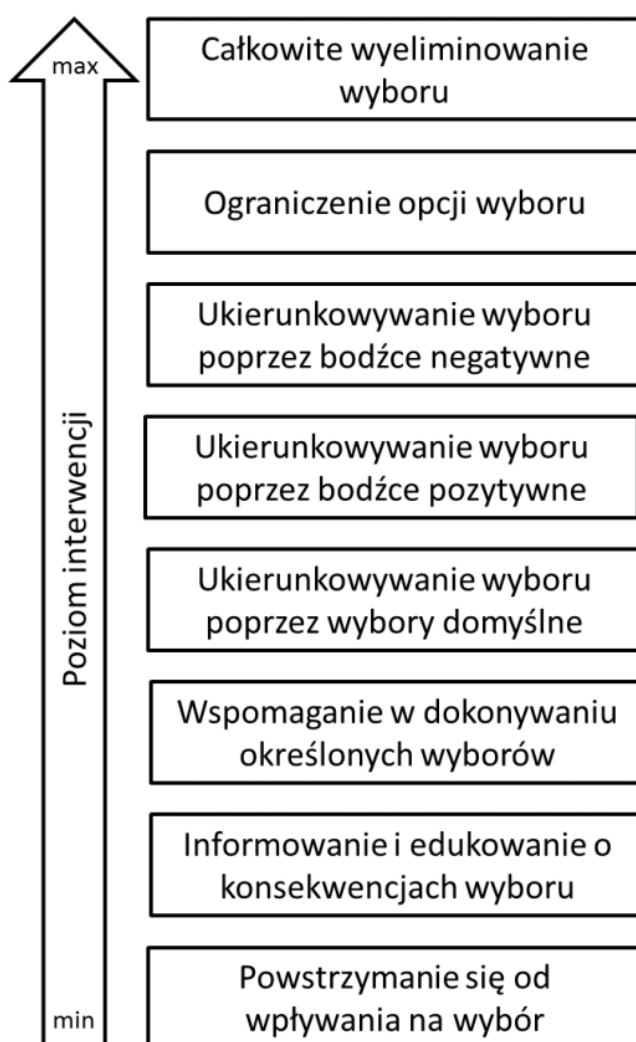
Adaptacja matrycy Kurcmana do pracy socjalnej (Matryca Józefczyka)

Segment A	Segment B	Segment C	Segment D
	(M)	(ZZ)	(M / ZZ)
Osoby posiadające motywację oraz posiadające zasoby zmiany.	Osoby nie posiadające motywacji lecz posiadające zasoby zmiany.	Osoby posiadające motywację jednak nie posiadające zasobów zmiany.	Osoby nie posiadające motywacji, ani zasobów zmiany.



Źródło: J. Józefczyk, Perspektywy rozwoju pracy socjalnej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Gdyni, w: M. Szpunar red. *Asystentura rodziny analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Gdynia 2011.

Skala interwencji w ludzkie wybory



Źródło: *Public health: ethical issues*, Nuffield Council on Bioethics, listopad 2007, s. xix.