

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

Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce
Ekspertyza wykonana dla Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network
(wersja 1.0, 24.09.08)

Wstęp

Wiele rozmaitych dokumentów o charakterze strategicznym w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym powstało w przestrzeni europejskiej w ostatnich kilku dekadach. W artykule skoncentruję się na Unii Europejskiej i wdrażaniu jej programów w Polsce, ale trzeba pamiętać o dorobku Rady Europy, np. Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej¹ zainaugurowana została w Polsce w 2004 r., nie mówiąc już o tym, że dokumenty RE określające standardy zabezpieczenia społecznego są bardziej rozwinięte w porównaniu z dokumentami przyjętymi przez UE, np. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna² czy Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego w porównaniu z deklaratywną Wspólnotową Kartą Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników czy nadal niezbyt dobrze umocowaną Kartą Praw Podstawowych UE³.

Polska jest członkiem obu organizacji, więc powinna inspirować się w swojej polityce zaleceniami z obu źródeł. Mechanizm wdrażania strategii UE na poziomie krajowym jest jednak silniejszy, np. wymóg opracowania okresowych planów realizacyjnych, co sprawia, że dorobek antywykluczeniowy RE ma mniejsze znaczenie. Względnie duże środki z Europejskiego Funduszu Społecznego UE mają podobne konsekwencje. Oznacza to, że zagadnienie wykluczenia widziane przez pryzmat niekorzystania z przysługujących obywatelom praw pracowniczych i socjalnych oraz bardziej całościowe ujęcie spójności społecznej schodzi na nieco dalszy plan.

Strategia antywykluczeniowa UE

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w Unii Europejskiej rozpoczęło się w połowie lat 70., gdy uchwalono pierwszy Program Działań Społecznych (w 2000 r. przemianowany na Agendę Polityki Społecznej, a następnie na Agendę Społeczną), a w jego ramach zestaw działań nazywany w skrócie Poverty 1⁴. Były jeszcze trzy inicjatywy tego

¹ Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej RE
<[http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS\(2004\)_10.pdf](http://www.coe.org.pl/re_dokumenty/CDCS(2004)_10.pdf)>.

² W art. 30 sformułowano bezpośrednio prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym <<http://kprm.gov.pl/karta.pdf>>.

³ Warto przytoczyć art. 34 Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, pkt. 3: „W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków” <[http://www.ms.gov.pl/ue/translation/32000X1218\(01\).doc](http://www.ms.gov.pl/ue/translation/32000X1218(01).doc)>.

⁴ Pełna nazwa po przetłumaczeniu brzmiała: „program projektów i badań pilotażowych mających na celu zwalczania ubóstwa”.

typu, ostatnia zakwestionowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w pierwszej połowie lat 90. ze względu na ograniczone kompetencje Unii.⁵

Charakterystyczne kierunki tych programów nie różniły się znacząco od tego, co zostało uznane za cele strategii przeciw ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w 2000 r. Główne ich wątki to:

1. podkreślanie znaczenia zatrudnienia dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
2. ukierunkowanie działań na grupy będące w najgorszej sytuacji;
3. akcentowanie znaczenia koordynacji pionowej między instytucjami regionalnymi i lokalnymi;
4. uwzględnianie wieloaspektowości sytuacji wykluczonych;
5. zaangażowanie samych zainteresowanych;
6. podkreślanie wielosektorowości i partnerstwa różnych podmiotów;
7. wskazywanie na szczególną rolę organizacji pozarządowych.

Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r. i przyjęciu Strategii Lizbońskiej polityka przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu znowu stała się widoczna na poziomie unijnym.⁶ Przyjęte zostały cele w tym zakresie (strategia inkluzji lub integracji społecznej) oraz sposób ich realizacji za pomocą otwartej metody koordynacji. Polega ona w uproszczeniu na wspólnym wyznaczeniu celów oraz wskaźników ich osiągnięcia, a następnie opracowaniu krajowych planów realizacyjnych oraz wspólnych raportów na ich podstawie. Istotną rolę odgrywa też proces wzajemnego uczenia się.⁷ Państwa członkowskie opracowały pierwsze plany krajowe na okres 2001-2003. Cele z 2000 r. zostały zmienione po pięciu latach (patrz tabela), a krajowe plany integracyjne znajdują się obecnie w jednym dokumencie z planami w zakresie emerytur, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej.

Cele strategii antywykluczeniowej UE 2000	Cele strategii antywykluczeniowej UE 2005
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ułatwianie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępu do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich (zatrudnienie wykluczonych z rynku pracy, łączenie życia zawodowego z rodzinnym, gospodarka społeczna, gwarancje zasobów do życia z godnością, zatrudnialność, dostęp do usług edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, transportowych itd.) 2. Zapobieganie ryzykom wykluczenia (społeczeństwo oparte na wiedzy, zapobieganie kryzysom życiowym, solidarność rodzinna) 3. Pomaganie najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia (trwale ubodzy, wykluczone dzieci, zmarginalizowane obszary) 4. Mobilizowanie wszystkich aktorów i organizacji (włączanie wykluczonych, włączanie celów do innych polityk, dialog międzysektorowy i obywatelski) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społeczeństwa, zapobieganie i zajęcie się problemem wykluczenia oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia 2. Zapewnienie aktywnej integracji społecznej wszystkich ludzi poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z biedą i wykluczeniem 3. Zapewnienie dobrej koordynacji polityk integracji społecznej, które obejmować powinny wszystkie szczeble władzy i inne odpowiednie podmioty, włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa, być skuteczne i efektywne oraz dostosowane do wszystkich odnośnych polityk publicznych

Źródło: opracowanie własne, treść dokumentów dostępna jest na stronach Komisji Europejskiej <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm>

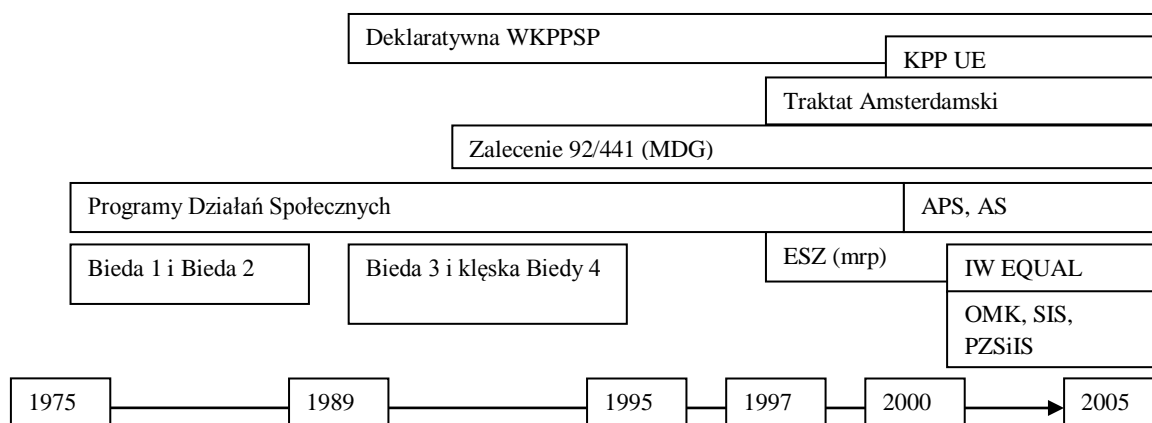
⁵ Wyrok ETS z 12 maja 1998 w sprawie C-106/96 <http://www.ucc.ie/social_policy/C_106-961.htm>.

⁶ Jej podstawą są artykuły 136 i 137 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej wprowadzone Traktatem Amsterdamskim.

⁷ Informacje o tej metodzie dostępne są na stronach Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm>. Jedną z inicjatyw w ramach odnowionej Agencji Społecznej jest komunikat o wzmocnieniu metody otwartej koordynacji, zob. R. Szarfenberg *Unia Europejska odnawia swoje społeczne zobowiązania*, 2008 <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/renewed_as.pdf>.

Cele z 2000 r. były bardziej rozbudowane i przez to nieco bardziej konkretne, w nawiasach umieściłem główne wątki na jakie je rozpisano. W celach zreformowanych pojawia się nowe pojęcie: „aktywna integracja”. Oznacza ono, że zawęża się punkt widzenia na integrację społeczną przez pryzmat celów zatrudnieniowych (aktywność zawodowa wykluczonych). Należy zauważyć, że cele dwóch pozostałych strategii połączonych w jednym dokumencie (emerytury, opieka zdrowotna i długoterminowa) mają ścisłe związki z celami antywykluczeniowymi.⁸ W strategii emerytalnej pierwszy cel to „zapewnienie odpowiednich dochodów na emeryturze dla wszystkich ludzi...”, a w strategii zdrowotnej i opiekuńczej: „zapewnienie dostępu dla wszystkich do odpowiedniej opieki zdrowotnej i długoterminowej oraz zapewnienie, aby potrzeba opieki nie prowadziła do ubóstwa i zależności finansowej...”. Oba te cele można interpretować jako konkretyzację zadania polegającego na zapewnieniu wszystkim dostępu do „zasobów, praw i usług” niezbędnych do uczestnictwa w społeczeństwie. Oznacza to między innymi, że nie należy uwagi koncentrować wyłącznie na planie integracyjnym, gdyż pominiemy wówczas wiele innych unijnych inicjatyw społecznych mających bezpośrednie znaczenie dla zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

W schematycznym skrócie rozwój antywykluczeniowej polityki UE przedstawię na schemacie.



Źródło: opracowanie własne

Oznaczenia: SIS – Strategia Inkluzji Społecznej, OMK – Otwarta metoda koordynacji, APS – Agenda Polityki Społecznej, AS – Agenda Społeczna, WKPPSP - Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, KPP UE – Karta Podstawowych Praw UE, ESZ (mrp) – Europejska Strategia Zatrudnienia (marginalizacja na rynku pracy), PZSiIS – Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna, MDG – minimalny dochód gwarantowany

Uwzględniłem również zalecenie dotyczące gwarancji minimalnych zasobów (pełna nazwa „dotyczące wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (*social protection*)” 92/441/EWG) oraz Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników i Kartę Praw Podstawowych UE. Są to w pewnym sensie unijne odpowiedniki Europejskiej Karty Społecznej, chociaż w drugim przypadku mamy dokument o szerszym zakresie przedmiotowym praw. Pozostaje pytanie,

⁸ Europejską strategię antywykluczeniową zreformowano w połowie pierwszej dekady XX wieku w ten sposób, że w ramach jednego dokumentu ujęte są trzy plany działań w zakresie integracji społecznej, emerytur oraz ochrony zdrowia i opieki długoterminowej. Od 2006 r. obowiązują wspólne cele dla wszystkich trzech planów, ale każdemu przypisano też po trzy dodatkowe, zob. <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_pl.pdf>.

czy całe te dokumenty mają antywykluczeniowe znaczenie, czy tylko te ich części, w których formułuje się prawa socjalne czy jeszcze wężziej prawo do pomocy społecznej.

Polska legislacja i antywykluczeniowe planowanie strategiczne

Polska przygotowywała się do uczestnictwa w programie unijnym już w 2003 r. Zasadnicze polskie dokumenty w tym zakresie zostały przyjęte w 2004 r. Mamy już za sobą dwa krajowe plany integracyjne, a niedługo zostanie przyjęty kolejny na lata 2008-2010. W okresie lat 2003-2006 w polskim ustawodawstwie zaszło wiele zmian, które na poziomie uzasadnień łączono z antywykluczeniową strategią unijną oraz retoryką odwołującą się do wykluczenia społecznego. Panoramę dokumentów programowych i inicjatyw legislacyjnych przedstawia tabela.

Polskie ustawodawstwo w zakresie walki z wykluczeniem społecznym		Dokumenty związane z członkostwem Polski w UE	
Ustawy dedykowane (filary polityki)	Ustawy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem	Dokumenty związane z Procesem Inkluzji Społecznej	Programy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem
<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa o pomocy społecznej z 2004 • Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 • Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 • Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 (projekt) 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • Krajowy Program Reform 2005-2008, część poświęcona zatrudnieniu

Źródło: opracowanie własne

W krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej 2006-2008⁹ za dobrą praktykę uznano powołanie do życia systemu świadczeń rodzinnych (ustawa z 2003 r.). Można więc zastanawiać się nad jej włączeniem do powyższej tabeli, ale ani w samej ustawie, ani w uzasadnieniu jej projektu nie wspomniano o wykluczeniu społecznym. Ogólny sens ustawy określono tak: „Celem projektu... jest budowa nowego, wyraźnie odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych...”¹⁰

Jak widać zakres polityki antywykluczeniowej może być sprawą kontrowersyjną, np. czy w ramach polityki edukacyjnej i zdrowotnej nic w tym zakresie się nie dzieje? Wskazywałem wyżej, że w strategii emerytalnej i zdrowotno-opiekuńczej UE mamy cele ściśle odpowiadające celom antywykluczeniowym. Opieka zdrowotna dla osób

⁹ Dostępny <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/nap_incl_2004_pl_pl.pdf>.

¹⁰ Tekst m.in. za: <<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/52331.html>>.

nieubezpieczonych czy uzależnionych, stypendia socjalne albo programy wyrównawcze dla dzieci z upośledzonych społecznie i ekonomicznie środowisk prawdopodobnie również moglibyśmy włączyć w zakres polityki, która nas tu interesuje. Zjawisko wykluczenia społecznego uważane jest za wielowymiarowe, stąd też zapobieganie mu i łagodzenie go wymaga uruchamiania instrumentów klasycznie zaliczanych do różnych obszarów i będących w gestii różnych ministerstw, a także szczebli władz rządowych i samorządowych.

W tabeli umieściłem również Krajowy Program Reform 2005-2008¹¹, który ma realizować zintegrowane wytyczne w sprawach polityki mikro i makro gospodarczej oraz zatrudnienia. W tym ostatnim przypadku są to te wytyczne (Europejska Strategia Zatrudnienia), które przed 2005 r. były podstawą odrębnych Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia.¹² W Polsce przygotowuje się te plany nadal, ale już nie ze względu na strategię unijną, ale zgodnie z wymogiem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 3). Mamy więc dwa dokumenty strategiczne z wątkami dotyczącymi wykluczenia z rynku pracy.

W projekcie unijnych wytycznych zatrudnieniowych na okres 2008-2010 uznano, że w zrównoważony sposób powinny być osiągnięte trzy cele: pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności w pracy, wzmocnienie społecznej i terytorialnej spójności. W opisie tego ostatniego wspomniano o walce z ubóstwem (w szczególności dzieci) oraz o wzmocnieniu współdziałania z otwartą metodą koordynacji w zakresie integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego.¹³ Może stąd wynikać, że sama Komisja Europejska widzi, iż plany gospodarczo-zatrudnieniowe i integracyjno-społeczne powinny być bardziej spójne czy zharmonizowane.

NSIS i PO KL a KPD/integracja

W pewnym sensie nadmiarowym dokumentem w stosunku do wymogów unijnych była Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010 (NSIS)¹⁴, opracowana w innowacyjny sposób i w rzeczywistym partnerstwie z sektorem pozarządowym (przewodniczącymi wszystkich grup roboczych Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej, opracowującego dokument, były osoby z organizacji społecznych). Pozostałe dokumenty, o których wspominałem wyżej poddawano jedynie procedurze konsultacji, która polega głównie na publikowaniu projektów na stronach i organizowaniu kilku spotkań w ministerstwie i w terenie.¹⁵

Zakres NSIS wydaje się szerszy niż zakres tematyczny krajowych planów integracyjnych, na co dowodem może być przytoczenie w projekcie KPD/integracja 2008-2010 tylko dwunastu z dwudziestu priorytetów NSIS¹⁶. Pominęto następujące priorytety: 1) zwiększenie dostępu do pracowników socjalnych; 2) rozwój pomocy środowiskowej; 3) zaangażowanie obywateli w działalność społeczną; 4) uwrażliwienie samorządów

¹¹ Ten i inne związane z nim dokumenty: <<http://www.kpr.gov.pl>>.

¹² Strony ESZ: <http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm>.

¹³ Treść tych wytycznych: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-annual-report-integrated-guidelines_en.pdf>, s. 26.

¹⁴ Dostępna m.in. na stronach MPiPS: <<http://www.mps.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf>>.

¹⁵ W celu sprawdzenia na ile konsultacje wnoszą coś istotnego do przygotowanych przez administrację planów konieczne jest porównanie wersji przedstawionej do konsultacji i ostatecznej. Moja wstępna hipoteza jest taka, że różnice będą niewielkie.

¹⁶ Projekt i wytyczne Komisji Europejskiej dostępne są na stronach MPiPS: <<http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=1139>>. Nawiązanie do celów NSIS znajduje się w aneksie 2.2 do planu integracyjnego. Warto zauważyć, że serwis poświęcony polskiej implementacji procesu integracji społecznej UE zniknął i zastąpiła go tylko ta strona, co oznacza, że widoczność całej strategii w polskim Internecie znacznie się zmniejszyła.

terytorialnych na cele strategii integracji społecznej; 5) zwiększenie dostępu do informacji obywatelskiej i poradnictwa; 6) objęcie powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym wszystkich obywateli; 7) zwiększenie liczby kobiet i dzieci objętych programami zdrowotnymi; 8) wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością (np. zagrożeni eksmisją, opuszczający placówki opiekuńczo-wychowawcze, opuszczający zakłady karne).

Pominięcie pierwszego i drugiego wydaje się być wątpliwe w kontekście jednego z głównych celów projektowanego KPD, a mianowicie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych (widocznie pracy socjalnej ani pomocy środowiskowej nie uznano za usługi społeczne). Można się też zastanawiać nad tym, czy zdrowie matek i dzieci nie ma żadnego znaczenia dla walki z wykluczeniem społecznym dzieci. Pominięcie ostatniego priorytetu jest równie paradoksalne, bo w projekcie KPD określono jako jedno z działań: rozwój budownictwa socjalnego. Teza o szerszym zakresie NSIS może więc słabo się bronić i być może bardziej uzasadnione jest przyjęcie hipotezy, że autorzy projektu KPD/integracja 2008-2010 w niedostatecznym stopniu przemyśleli relację między NSIS a planem.

Z drugiej strony można się zastanawiać, które z działań projektowanych na ostatnie dwulecie dekady ma realizować priorytet NSIS „ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych”. Został on bowiem włączony do zestawu, który ma realizować kolejny plan.

Z czego wynika napięcie między NSIS a KPD/integracja? Być może bierze się stąd, że wytyczne do tworzenia tego drugiego są formułowane na poziomie UE i często aktualizowane, a NSIS została przygotowana dawno, nie aktualizowano jej i podpisana została przez inny rząd.¹⁷ Nawiasem mówiąc, pierwsze dwa plany trafiały na radykalne zmiany polityczne – przegrana SLD w wyborach 2005 r., przegrana PiS w wyborach 2007 r. W przypadku drugiego planu znakomicie to utrudniło jego legislacyjną realizację, mam na myśli nieuchwalony projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej.

W swojej ocenie pierwszej fali krajowych planów integracyjnych EAPN podkreślała m.in., że pojawiły się niejasności co do relacji między już istniejącymi strategiami krajowymi a planami, które miały realizować strategię unijną. Z taką właśnie niejasnością mamy i tu do czynienia, chociaż NSIS przygotowano w kontekście antywykluczeniowej strategii unijnej.¹⁸

W tabeli powyżej wymieniłem też SPO RZL i aktualnie obowiązujący PO KL. Są to dokumenty kluczowe dla wykorzystania funduszy strukturalnych w obszarze społecznym w Polsce (Europejski Fundusz Społeczny). Można zapytać o relację między tym drugim a projektem KPD/integracja 2008-2010. Odpowiedź bezpośrednio znajdujemy w projekcie planu w tabeli zamieszczonej w aneksie 2.3 zestawiającej niektóre przynajmniej aspekty działań z priorytetami, działaniami i poddziałaniami PO KL. Ten ostatni został jednak przyjęty przez Komisję Europejską w 2007 r., a przez Radę ministrów w maju 2006 r., a więc mamy do czynienia prawdopodobnie z próbą dopasowania dwóch niezależnie opracowanych dokumentów, a nie ze świadomym podporządkowaniem jednego drugiemu.

Praktyczne znacznie PO KL jest ogromne w porównaniu z planem integracyjnym po prostu dlatego, że na ten pierwszy przeznaczono względnie dużą sumę pieniędzy na poziomie krajowym, a ten drugi nie ma żadnych źródeł finansowania (może poza programem PROGRESS¹⁹). Jest to prawdopodobnie schorzenie wywołane właściwościami samej polityki unijnej w tym obszarze. Proces planowania krajowego wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego jest niezależny od cyklu planistycznego w ramach unijnego procesu integracji społecznej.

¹⁷ Krążą słuchy, że urzędnicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego już uznali NSIS za dokument przestarzały.

¹⁸ K. Duffy *EAPN follow up on the National Action Plans on Inclusion*, European Anti-Poverty Network, 2002 <http://www.eapn.eu/images/docs/duffy2002_en.doc>.

¹⁹ Wspólnotowy Program na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej, informacje na stronach KE: <http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html>.

Poza tym, na co wskazywała już tabela z panoramą dokumentów, PO KL podporządkowany jest logice działań na rzecz zatrudnienia i w tym kontekście obejmuje też szerszy zakres działań.

Krajowe plany integracyjne

KPD na rzecz Integracji Społecznej można uznać za główny dokument w ramach unijnej strategii walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, stąd należy im się najwięcej uwagi. Wspominałem jednak wyżej o tym, że w wielu innych strategicznych dokumentach z obszaru społecznego są wątki antywykluczeniowe. Ponad to im bardziej uznajemy aktywizację zawodową za remedium na wykluczenie społeczne, tym większe znaczenie mają instrumenty z dziedziny polityki zatrudnienia, które ujmowane są w ramach strategii gospodarczej i zatrudnieniowej UE. Stąd też jeszcze mocniej można postawić wniosek, że koncentrowanie uwagi wyłącznie na planach integracyjnych pozostawia główny nurt rozwiązywania problemów wykluczenia poza polem analizy.

Od 2004 roku przyjęto w Polsce dwa KPD/integracja, a 26 sierpnia 2008 r. zakończył się proces konsultacji projektu trzeciego z nich. Interesujące więc może być porównanie niektórych z ogólnych aspektów tych dokumentów.

Zacznijmy od porównania priorytetów/celów kolejnych planów, na które miała wpływ zmiana celów strategii UE (patrz wyżej).

Cele i działania w kolejnych KPD/integracja		
KPD/integracja 2004-2006	KPD/integracja 2006-2008	KPD/integracja 2008-2010 (projekt)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczaniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży 2. Budowa sieci bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 3. Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym 4. Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wsparcie rodzin z dziećmi 2. Integracja poprzez aktywizację 3. Mobilizacja i partnerstwo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci 2. Integracja poprzez aktywizację 3. Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych
Liczba głównych celów: 4 Liczba celów instrumentalnych („działania”): 22	Liczba głównych celów: 3 Liczba celów instrumentalnych („działania”): 8	Liczba głównych celów: 3 Liczba celów instrumentalnych („działania”): 11

Źródło: opracowanie własne

Z tabeli wynika, że pierwszy KPD/integracja był przynajmniej w ujęciu ilościowym najbogatszym dokumentem. Samo sformułowanie głównych celów było w nim również bardziej rozbudowane. Poza tym widoczne jest, w jaki sposób na poziomie krajowym interpretowane są cele strategiczne w zakresie integracji społecznej UE (patrz pierwsza tabela wyżej), pozostawiające bardzo dużo swobody ze względu na swoją ogólność. Poza celami unijnymi są również dodatkowe i dość dokładne wytyczne Komisji Europejskiej do tworzenia planów, m.in. dotyczące ich struktury, liczby stron na każdą z części itd. Może to utrudniać

proces konsultacji, np. uwzględnienie zgłoszonych uwag może wymagać więcej miejsca, którego już nie ma (rozwiązaniem mogą być jednak dodatkowe aneksy).

W żadnym z tych planów nie prowadzono systematycznej analizy możliwych sprzeczności między osiąganiem poszczególnych celów. Trudno jednak przyjąć, że takie sprzeczności są niemożliwe. Przykładowo, wsparcie rodzin z dziećmi i przeciwdziałanie ubóstwu dzieci może wchodzić w konflikt z integracją poprzez aktywizację, która skierowana jest do osób dorosłych. Jeżeli mają one dzieci i jeżeli w wyniku strategii aktywizacji pojawiają się sankcje za niekorzystanie z ofert aktywizacyjnych (np. za niepodjęcie prac społecznie użytecznych, niepodpisanie kontraktu socjalnego, odmowę przyjęcia oferty pracy), to sytuacja materialna rodziny może się w konsekwencji pogorszyć. Na możliwość takiego obrotu sprawy wskazuje zresztą jeden z artykułów ustawy o pomocy społecznej, w którym sankcje za marnotrawienie własnych zasobów lub niepodejmowanie współdziałania w rozwiązywaniu swoich problemów nie powinny odbić się na poziomie życia osób będących na utrzymaniu potencjalnego lub aktualnego świadczeniobiorcy (art. 11, pkt. 3, ściślej - należy uwzględnić sytuację tych osób).

Gdy wykluczenie społeczne dzieci potraktujemy wielowymiarowo może to być silny bodziec do zwiększenia nadzoru nad wypełnianiem obowiązków rodzicielskich przez dorosłych z grup wykluczonych. I tu pojawić się może kolejna sprzeczność, skoro zwiększamy wyczulenie na uchybienia w tym zakresie, to może dochodzić do zwiększenia liczby decyzji o odebraniu bądź ograniczeniu władzy rodzicielskiej. Więcej dzieci w rodzinnych i pozarodzinnych instytucjach łatwo może być potraktowane jednak jako przejaw wykluczenia społecznego dzieci.

Interesujące będzie też porównanie przykładów dobrych praktyk, jakie podawano w poszczególnych planach.

Dobre praktyki w kolejnych KPD/integracja		
KPD/integracja 2004-2006	KPD/integracja 2006-2008	KPD/integracja 2008-2010 (projekt)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Duet – Readaptacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę z młodzieżą niepełnosprawną 2. Ochrona różnorodności biologicznej – Wykorzystanie działań z zakresu szeroko pojętej ekologii jako formy readaptacji i reintegracji społecznej 3. Broszura – Poszukiwanie zaginionych wśród bezdomnych 4. Wypożyczalnia podręczników szkolnych dla dzieci 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zatrudnienie socjalne 2. System świadczeń rodzinnych 3. Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program Integracji Społecznej (Poakcesyjny Program Wspierania Obszarów Wiejskich) 2. Budowa wielofunkcyjnych boisk sportowych ogólnie dostępnych dla dzieci i młodzieży 3. Organizacja programów prac społecznie użytecznych w gminach

Źródło: opracowanie własne

W pierwszym KPD/integracja za przykłady dobrych praktyk uznano kilka projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe. W kolejnym planie mamy już wyłącznie inicjatywy rządowe związane z nowymi instrumentami prawnymi (zatrudnienie socjalne, świadczenia rodzinne) i konkursowym programem finansowania organizacji pozarządowych. Ostatni dokument zawiera również inicjatywy rządowe, w tym jedną współfinansowaną przez Bank Światowy oraz jedną związaną z nowym instrumentem prawnym (prace społecznie użyteczne). Dobór przykładów dobrych praktyk może być krytykowany, np. FIO nie miał na

celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, trudno też uznać, aby sama budowa boisk miała coś z tym wspólnego.

W NSIS podano więcej dobrych praktyk z przewagą dla projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe (ponad dziesięć przykładów). Z sektora publicznego wyróżniono tylko działalność Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz środowiskowe domy samopomocy dla osób chorych psychicznie.

Problem z wyborem dobrych praktyk związany jest z tym, że nigdzie nie określono, jakimi kryteriami kierowano się przy ich ocenie (w aktualnych wytycznych UE dla opracowania planów integracyjnych jest kilka zdań na ten temat, m.in. nie więcej niż 4 przykłady należy umieścić w planie). W uczeniu się ważne są również złe praktyki oraz opisywanie obu ich rodzajów w taki sposób, aby można było łatwo naśladować dobre praktyki i unikać złych. Nie istnieje ogólnopolska baza dobrych i złych praktyk w dziedzinie zapobiegania i łagodzenia problemów wykluczenia społecznego. Im większa rola działania projektowego w obszarze wykluczenia społecznego, tym potencjalnie większa rola ogólnokrajowej bazy tego rodzaju.

Wątki antywykluczeniowe w KPR 2005-2008 i w planach na rzecz zatrudnienia

Wspomniałem wyżej, że uwzględnianie w analizie wyłącznie planów integracyjnych może być błędem, w związku z tym, że głównych instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu upatruje się w instrumentarium aktywizacji zawodowej, któremu może być podporządkowane reformowanie tradycyjnych rozwiązań problemu ubóstwa.

Ze względu na reformę Strategii Lizbońskiej w połowie bieżącej dekady zintegrowano również strategię gospodarczą w postaci wspólnych wytycznych gospodarczo-zatrudnieniowych oraz Krajowych Programów Reform, które mają je realizować. Wytyczne w obszarze polityki zatrudnienia formułowane są od 1997 r. Państwa członkowskie przygotowały pierwsze plany działania w 1998 r. W ramach tych wytycznych zawsze znajdowało się miejsce dla zagadnień związanych z wykluczeniem z rynku pracy, np. w wytycznych na rok 2001 znalazło się m.in. takie zalecenie: „rozwój kierunków działania zawierających skuteczne, zapobiegawcze i aktywne instrumenty mające na celu promowanie integracji z rynkiem pracy grup i jednostek narażonych na ryzyko lub upośledzonych, aby zapobiegać ich marginalizacji, pojawianiu się osób ubogich mimo pracy oraz wykluczeniu”.²⁰

Polski KPR 2005-2008 w żadnym ze swoich priorytetów nie uwzględnia bezpośrednio problematyki wykluczenia społecznego. Najwięcej wątków powiązanych znajduje się w ramach działań przewidzianych w priorytecie 5 „Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia”. W jego uzasadnieniu mamy informację, że „Duże bezrobocie prowadzi do narastania problemu wykluczenia społecznego i bierności, a pewne grupy społeczne są nim szczególnie zagrożone”. Z tego można wywnioskować, że działania przewidziane w ramach KPR mają, poprzez redukcję „dużego bezrobocia”, zapobiegać przynajmniej zwiększaniu się skali problemu wykluczenia. Centra Integracji Społecznej i spółdzielnie socjalne zostały uwzględnione w działaniu 5.5 „Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”.

Tradycyjna część polityki społecznej w postaci systemów różnych świadczeń socjalnych (wcześniejsze emerytury, renty rodzinne przyznawane owdowiałym, świadczenia przedemerytalne, system ubezpieczeniowy dla rolników, system rentowy, system świadczeń zdrowotnych) znalazła się w priorytecie 1 „Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi”. Działania, które tam przewidziano mają przynosić skutki polegające m.in. na wzroście aktywności zawodowej osób starszych i

²⁰ Decyzja Rady Europejskiej ze stycznia 2001 r. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:022:0018:0026:EN:PDF>>

niepełnosprawnych (rencistów), lepszym adresowaniu rent, zmniejszeniu wydatków, uszczelnianiu systemu KRUS, bardziej efektywnym wykorzystaniu środków na opiekę zdrowotną i tylko w jednym przypadku mowa o wyższym poziomie usług zdrowotnych.

Zagadnienia mieszkalnictwa usytuowano w kontekście priorytetu 4 dotyczącego rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz konkurencji w sektorach sieciowych („liberalizacja rynków sieciowych”). Niedostateczny rozwój budownictwa mieszkaniowego uznano za sprzyjający m.in. utrwalaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. W ramach opisu instrumentów znalazły się m.in. takie ogólniki: „wspieranie tworzenia zasobu socjalnych lokali mieszkaniowych, rozwój systemu dodatków mieszkaniowych”.

Sposób myślenia, jaki się wyłania z takiego podejścia jest bardzo charakterystyczny dla dzisiejszego dyskursu o polityce społecznej, przynajmniej w jego głównym nurcie. Jej mniej lub bardziej klasyczne instrumenty przedstawia się negatywnie w kontekście finansowym i zatrudnieniowym, np. wydajemy za dużo na przynajmniej niektóre świadczenia, w dodatku są one źle adresowane i wyciekają (metafora „uszczelniania”), zniechęcają do podejmowania pracy oraz do tworzenia miejsc pracy („Jedną z barier szybszego wzrostu zatrudnienia w Polsce stanowią wysokie pozapłacowe koszty pracy, wynikające przede wszystkim z obciążenia płac wysokimi składkami na ubezpieczenia społeczne”).

Warto przytoczyć jedno z zadań zawartych w pierwszym polskim planie na rzecz zatrudnienia na rok 2005 „Ograniczanie pułapek bierności i uzależnienia” w ramach wytycznej 1 „Aktywne i zapobiegawcze działania dla osób bezrobotnych i biernych zawodowo”. Celem było „zmniejszenie dezaktywizującej roli otrzymywanych transferów socjalnych” a przewidywanym efektem „zmiana charakteru polityki społecznej na system promujący aktywność zawodową, a w efekcie zwiększenie zdolności do zatrudnienia grup biernych zawodowo”.²¹

W skrócie mówiąc, świadczenia socjalne nie są rozwiązaniem problemu wykluczenia społecznego, one się do niego przyczyniają. Rozwiązaniem zalecanym w KPR jest „położenie nacisku na realizację programów aktywizacji zawodowej”, przez co rozumie się głównie zatrudnienie socjalne i spółdzielczość socjalną. Całość problematyki wykluczenia społecznego sprowadzono więc w KPR do osi dezaktywizacja – aktywizacja zawodowa. Bardzo dobrze odpowiada on jednemu z typów dyskursu o wykluczeniu społecznym wyróżnionych przez Ruth Levitas – dyskurs reintegracyjny (obok dyskursów redystrybucyjnego i moralizującego).²²

Jak wspominałem Polska nadal kontynuuje opracowywanie rocznych planów zatrudnieniowych ze względu na ich ustawowe umocowanie, mimo, że strategia unijna w tym względzie została zmieniona (KPR). Z tego powodu znaczenie KPD/zatrudnienie stało się zapewne mniejsze niż planów integracyjnych, nie mają bowiem ani uzasadnienia unijnego, ani też żadnych możliwości finansowych z tym związanych. Nie jest też jasne, jakie są relacje między KPR a kolejnymi rocznymi planami zatrudnieniowymi. W projekcie KPD/zatrudnienie na 2008 r. napisano, że jest to dokument uzupełniający KPR, co można uznać za wiarygodne, gdyż plan ma 99 strony, a komponent zatrudnieniowy KPR tylko 3 strony nie licząc aneksów.

Porównajmy najpierw układ i sformułowanie wytycznych oraz kierunków działań KPR (część zatrudnieniowa) oraz planów na 2005 r. i na 2008 r.

KPR 2005-2008	Wytyczne w KPD/z 2005	Kierunki działań w KPD/z 2008
1. Obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników	1. Aktywne i zapobiegawcze działania dla osób	1. Promowanie zatrudnienia poprzez rozwój

²¹ Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r. <<http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=499>>, s. 18.

²² R. Levitas *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Plagrave, Macmillan, 1998, s. 7-28.

<p>o najniższych dochodach</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców 3. Wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy 4. Poprawa informacji o rynku pracy 5. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy 6. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 7. Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy 8. Inwestowanie w kapitał ludzki 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość 3. Dostosowanie do zmian oraz promocja zdolności przystosowawczych i mobilności na rynku pracy 4. Promowanie rozwoju kapitału ludzkiego i uczenia się przez całe życie 5. Zwiększenie podaży siły roboczej i wspieranie aktywnego starzenia się 6. Równość kobiet i mężczyzn 7. Promocja integracji i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy osób w niekorzystnej sytuacji 8. Zapewnienie opłacalności pracy przez środki zachęcające do zwiększania atrakcyjności pracy 9. Zmiana pracy nielegalnej na legalne zatrudnienie 10. Działania dotyczące regionalnych dysproporcji w zatrudnieniu 	<p>przedsiębiorczości oraz stymulowanie inwestycji infrastrukturalnych i rozwój budownictwa ogólnego</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy oraz wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez instytucje rynku pracy i jednostki organizacyjne z nimi współpracujące 3. Poprawa informacji o rynku pracy 4. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy 5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych 6. Zwiększenie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy 7. Inwestowanie w kapitał ludzki
<p>Liczba priorytetów: 2 Liczba zadań: 8</p>	<p>Liczba wytycznych: 10 Liczba zadań: 38</p>	<p>Liczba kierunków: 7 Liczba zadań: 72</p>

Źródło: opracowanie własne, dokumenty ze stron MPiPS <<http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=498>>.

Z tego porównania jasno wynika, że kierunki działań z KPD/z na 2008 r. pokrywają się z zadaniami KPR 2005-2008 poza jednym wyjątkiem. W KPR jest mowa o obniżeniu obciążeń płac niższych, czego w planie zatrudnieniowym już nie ma. To akurat rozwiązanie mogłoby mieć znaczenie w kontekście jednego z celów NSIS, a mianowicie zmniejszania nierówności dochodowych.

W kontekście wykluczenia społecznego i w dwóch ostatnich planach zatrudnieniowych największe znaczenie mają dwa „kierunki działań” – aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy oraz aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Wyodrębnienie osób niepełnosprawnych od całej reszty grup w szczególnie trudnej sytuacji jest innowacją planów późniejszych. Być może uzasadnione jest to tym, że niepełnosprawni są bardzo liczną i zróżnicowaną kategorią społeczną. Poza tym poziom stygmatyzacji różnych zbiorowości uznawanych za wykluczone jest różny. W planie na 2005 r. zagadnienia integracji społecznej osób wykluczonych i niepełnosprawnych były ujęte jako odrębne zadania, ale w ramach tej samej wytycznej „Promocja integracji i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy osób w niekorzystnej sytuacji”.

Porównajmy zadania podporządkowane tym kierunkom działań w trzech kolejnych planach.

Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2006	Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2007	Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2008
1. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia	1. Doskonalenie programów dotyczących aktywności	1. Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie

<ol style="list-style-type: none"> 2. Integracja społeczna i zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem społecznym 3. Wzmocnienie zdolności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy 4. Nowe miejsca pracy – ustawa o spółdzielniach socjalnych 5. Prace społecznie użyteczne jako nowy instrument aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym 6. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy 7. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży – uczestników Ochotniczych Hufców Pracy 8. Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży 9. Badania stopnia przygotowania sześciolatków do edukacji szkolnej 10. Wsparcie na rzecz osób, które ukończyły pięćdziesiąty rok życia 11. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet 12. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce 	<ol style="list-style-type: none"> zawodowej młodych bezrobotnych 2. Aktywizacja osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej 3. Nowe miejsca pracy - spółdzielnie socjalne 4. Wdrażanie Działania 1.5 "Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka" SPO RZL 5. Wdrażanie schematu a) Działania 1.6 "Integracja i reintegracja zawodowa kobiet" SPO RZL 6. Wzmocnienie zdolności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy 7. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy 8. Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży 9. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy "Twoja Wiedza, Twój sukces - edycja 2006" -projekt w ramach Działania 1.5, Schemat b) SPO RZL 10. "18-24 -Czas na samodzielność" -projekt w ramach Działania 1.5, Schemat b) SPO RZL 11. Kursy na prawo jazdy kategorii C lub C+E dla bezrobotnych zamierzających podjąć pracę w transporcie drogowym 	<ol style="list-style-type: none"> aktywności zawodowej w regionie 2. Identyfikacja potrzeb i oczekiwań młodzieży na rynku pracy 3. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy 4. Aktywizacja zawodowa młodzieży prowadzona przez projekty finansowane z EFS: Projekt I.: 18-24 czas na samodzielność; Projekt II.: Szkolenie-Praktyka-Zatrudnienie-Rozwój 5. Aktywizacja osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej poprzez wykorzystanie rozwiązań ekonomii społecznej – centra i kluby integracji społecznej, prace społecznie użyteczne oraz spółdzielczość socjalna 6. Opracowanie założeń polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych
---	--	---

Źródło: opracowanie własne, dokumenty na stronach MPiPS: <<http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=498>>

Włączenie do zadań wdrażania projektów SPO RZL może być interpretowane jako powielanie informacji o przedsięwzięciach i tak podejmowanych w ramach innych programów unijnych. W planie na 2008 r. nieco rozbudowano zadanie aktywizacji osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, ale opis tego zadania jest irytująco ogólnikowy, podobnie zresztą, jak w przypadku planu z 2007 r. Mowa tam po prostu o realizacji przyjętych kilka lat temu w ustawodawstwie rozwiązań, takich jak prace społecznie użyteczne czy zatrudnienie socjalne.

Trend wydaje się być dość klarowny. Z planu na plan różnorodność zadań zmniejsza się. Dotyczy to również zróżnicowania podmiotów zgłaszających zadania. Gdy porównamy instytucje zgłaszające, to w planie na rok 2006 występują poza MPiPS, również MRR, PARP,

MEiN oraz MSWiA (OHP zgłosiło trzy zadania); w 2007 r. mamy równowagę między zgłoszeniami MPiPS oraz OHP. W planie kolejnym jednak już tylko jedno zadanie zgłosiło MPiPS, jedno MRR, a reszta zgłoszeń została przypisana OHP. Wynika stąd, że plan zatrudnienia w ramach kierunku aktywizacji grup w trudnej sytuacji na rynku pracy zaczyna koncentrować się głównie na młodzieży. Większość zgłoszeń pochodziła od Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, w planie na 2007 r. jedno zaproponował Departament Rynku Pracy, a w kolejnym już żadnego.

Widać też na tym przykładzie, w jaki sposób są tworzone dokumenty tego rodzaju. Ministerstwa czy ich poszczególne departamenty oraz instytucje publiczne takie, jak PFRON czy OHP zgłaszają swoje propozycje, które następnie są ujmowane jako zadania. Nie ma wśród zgłaszających partnerów społecznych, ani też organizacji obywatelskich, co sprawia, że przynajmniej na poziomie propozycji, które wpisuje się do planów nie ma partnerstwa.

Porównajmy jeszcze zadania w ramach kierunku aktywizacji osób niepełnosprawnych w trzech planach.

Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2006	Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2007	Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2008
<ol style="list-style-type: none"> 1. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych 2. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych 3. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych 4. Opracowanie nowych rozwiązań prawnych wspierających przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych oraz stałe podnoszenie kwalifikacji przez pracowników niepełnosprawnych 5. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących 6. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu 7. Wdrożenie programu naprawczego w zakresie absorpcji środków z funduszy strukturalnych w ramach Działania 1.4 SPO RZL 8. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych 2. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu 3. Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej 4. Subsydowane zatrudnienie osób niepełnosprawnych 5. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych 6. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących 7. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących 2. Wsparcie przygotowania zawodowego i społecznego osób niepełnosprawnych 3. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych 4. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych 5. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych 6. Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych 7. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu 8. Subsydowane zatrudnienie osób niepełnosprawnych 9. Likwidowanie barier transportowych utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w życiu zawodowym 10. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych 11. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą 12. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne niepełnosprawnych

		rolników oraz rolników zobowiązanych do opłacania składek na niepełnosprawnego domownika.
--	--	---

Zródło: opracowanie własne

Różnica między ogólnym sformułowaniem zadań z planów na lata 2007 i 2008 głównie polega na wprowadzeniu wątku refundacji składek ubezpieczeniowych dla różnych grup osób niepełnosprawnych oraz likwidacji barier transportowych.

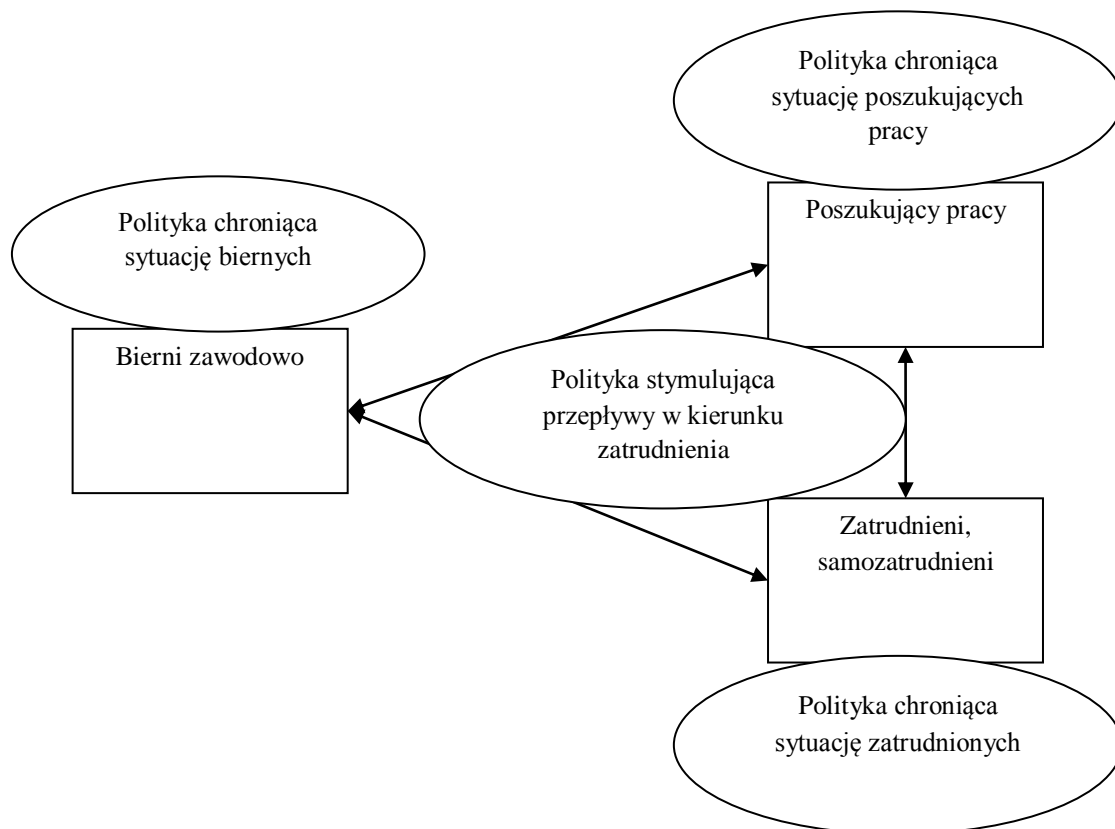
O ile wśród zgłaszających było pewne zróżnicowanie w przypadku planu na 2006 r. (poza PFRON również MPiPS/BON i MRR), to już pełna dominacja PFRON ma miejsce w kolejnych dwóch planach.

W przypadku integracji społecznej osób niepełnosprawnych w ogóle nie występuje wątek obecny w poprzednim zestawieniu zadań (aktywizacja osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej), a mianowicie aktywizacja osób niepełnosprawnych pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy. Co prawda po zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym również osoby niepełnosprawne mogą korzystać z zajęć w CIS i KIS, ale dotyczy to pobierających renty socjalne (tylko to świadczenie dla niepełnosprawnych nie wyłącza uprawnień do zajęć). Być może dlatego ma to mniejsze znaczenie, gdyż system aktywizacji osób niepełnosprawnych (np. okresowa weryfikacja niezdolności do pracy, rehabilitacja przedrentowa, WTZ-y, ZAZ-y) rozwijany jest od dawna i bez wyraźnego związku z pomocą społeczną.

Kluczowe napięcia w unijnej i krajowej polityce społecznej

Język dokumentów unijnych stwarza wrażenie, że wszystkie cele można osiągnąć bez specjalnego poświęcenia jednych dla innych. Wspominałem wyżej o możliwych sprzecznościach między ochroną przed ubóstwem a stosowaniem strategii aktywizacyjnych. Ze względu na to, że w myśleniu unijnym, głównym medium integracyjnym jest praca, priorytet wydaje się mieć aktywizacja zawodowa przed bezpieczeństwem socjalnym (można jednak zakładać, że praca dobrej jakości zapewnia je lepiej niż świadczenia). Dodatkowo, słabo rozwinięte standardy zabezpieczenia społecznego na poziomie unijnym i preferencje dla wolnokonkurencyjnego rynku sprawiają, że bezpieczeństwo socjalne jest jeszcze mniej istotne z perspektywy unijnej.

Widać to również w idei aktywnej polityki społecznej lub aktywnej integracji, które opierają się na przekonaniu, że klasyczna polityka socjalna i pomoc społeczna same stanowią część uwarunkowań problemu wykluczenia społecznego. Pokażę ten problem na uproszczonym schemacie.



Źródło: opracowanie własne

Na schemacie widać sprzeczność, z jaką muszą się zmierzyć reformatorzy polityki społecznej, gdy wierzą, że bezpieczeństwo socjalne zniechęca ludzi do aktywności zawodowej, a przynajmniej zmniejsza dopływy do (samo)zatrudnionych. Pytanie brzmi więc, jak pogodzić prawa socjalne w zakresie zabezpieczenia społecznego z polityką, która miałaby stymulować mobilność ku zatrudnieniu lub samozatrudnieniu. Czasem mowa w tym kontekście o dylemacie: „Niski poziom pomocy społecznej skutkuje wysokimi stopami ubóstwa, podczas gdy przy wysokich poziomach wsparcia, relatywnie niskie zarobki i konieczność wycofywania świadczeń mają odzwierciedlenie w niskim zysku z podjęcia pracy”.²³

Być może w Polsce nie jest to duży problemem, bo nasz system pomocy społecznej zasadniczo bardzo niewiele gwarantuje obywatelom, przynajmniej jeżeli chodzi o faktyczne świadczenia. Problem wydaje się trudniejszy, gdy te zagadnienia zostaną powiązane z niepełnosprawnością, systemem rentowym, pracą chronioną itp., a także z rodzicielstwem i opieką. Sytuacje te przecież klasycznie zwalniają lub osłabiają oczekiwanie uczestnictwa w rynku pracy i usprawiedliwiają uprawnienie do świadczeń pieniężnych.

Jeżeli wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego gwarantowany wszystkim obywatelom na zasadzie praw socjalnych generuje większe wykluczenie z rynku pracy, to chcąc zwiększyć aktywność zawodową może powinniśmy ograniczyć poziom i dostępność przynajmniej pomocy finansowej (ale świadczenia rzeczowe również mają konsekwencje finansowe dla gospodarstwa domowego, które nie musi ich kupować na rynku). Z kolei, jeżeli uznajemy, że zabezpieczenie społeczne jest na niskim poziomie, w szczególności gdy chodzi o pomoc społeczną, a głównym problemem jest ubóstwo, aktywizacja zawodowa, w

²³ M. Myck *Analizy polskiego systemu podatkowo-zasilkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL*, Problemy Polityki Społecznej nr 11/2008, w druku.

szczegółności grup z niskimi możliwościami i kwalifikacjami niekoniecznie musi być priorytetem.

W antywykluczeniowej strategii unijnej i w polskich dokumentach (w szczególności KPD 2006-2008) wyraźną intencją jest osiągnięcie obu celów jednocześnie. Sądzę jednak, że jak dotąd w Polsce główny nacisk kładziony był na ograniczanie wzrostu i dostępu do świadczeń socjalnych, przy słabo rozwijających się usługach i pozarynkowych możliwościach aktywizacji zawodowej oraz w warunkach masowego bezrobocia i niskiego poziomu zatrudnienia.

Gdy w dyskursie zaczyna panować przekonanie, że trzeba lepiej adresować świadczenia czy uszczelniać ich systemy, to mamy do czynienia z zajęciem stanowiska w od dawna prowadzonym sporze o to, który z nieuniknionych błędów systemów świadczeniowych mamy zmniejszać. Czy ten, który polega na tym, że otrzymają świadczenia osoby, które dałyby sobie może radę bez nich, czy może ten, gdy nie otrzymają świadczeń osoby, które zapewne nie dadzą sobie rady bez nich.²⁴ Im bardziej chcemy adresować i uszczelniać, oszczędzać i zmniejszać wydatki, tym więcej będzie błędów drugiego rodzaju. Niekorzystanie ze świadczeń, do których ludzie są uprawnieni szacuje się w krajach rozwiniętych w przypadku pomocy społecznej na około 50%.

W niektórych krajach podjęto też próby wyznaczenia minimalnych standardów wsparcia dochodowego z pomocy społecznej. Co prawda w Polsce również byliśmy świadkami takich działań i zaimplementowano je prawnie (mam na myśli próg interwencji socjalnej w pomocy społecznej i próg wsparcia dochodowego rodzin w świadczeniach rodzinnych), ale oparto je na metodzie eksperckiej z charakterystycznym brakiem włączenia organizacji socjalnych czy samych zainteresowanych w ocenę wystarczalności tych progów.²⁵ Poza tym nie chodziło o wyznaczenie takiej wysokości świadczeń, które zapewniłyby poziom życia minimalnie godny, ale o progi uprawniające do nich, np. wysokość zasiłków okresowych (gwarantowanych) czy rodzinnych (bez dodatków) w Polsce wydaje się być bardzo niska.

Konkluzje

Powyższy przegląd nie obejmował ani wszystkich dokumentów (np. pominąłem polski Program Inicjatyw Wspólnotowej EQUAL), ani też wszystkich aspektów, pod względem których można je porównywać, np. poza celami, zadaniami i działaniami każdy z nich zawiera część diagnostyczną. Sam rytualny podział na luźno ze sobą powiązane diagnozę, cele ogólne i zadania szczegółowe może być przedmiotem dodatkowej refleksji i krytyki. Wstępnie sformułuję kilka roboczych konkluzji.

1. Ze względu na słabsze procedury implementacyjne strategia antywykluczeniowa Rady Europy jest mniej widoczna i ma mniejszy wpływ na krajową politykę społeczną. Sprawia to, że perspektywa obywatelskich praw socjalnych i pracowniczych oraz szerzej rozumianej spójności społecznej ma mniejsze znaczenie.
2. Problematyka wykluczenia społecznego pojawia się w wielu dokumentach, których wymaga od nas uczestnictwo w strategiach gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych UE, ale też w takich, które nie były lub nie są już wymagane, np. NSIS, odrębne zatrudnieniowe KPD od 2006 r.

²⁴ Zobacz m.in. R. E. Goodin *Erring on the Side of Kindness in Social Welfare Policy*, Policy Sciences tom 18, nr 2, 1985; R. Szarfenberg *Adresowanie, racjonalizacja i żelazne prawa*, Problemy Polityki Społecznej nr 4/2002.

²⁵ Klarowny przykład, jak można to robić inaczej przedstawia brytyjski projekt Minimum Income Standard <<http://www.minimumincomestandard.org>>.

3. Wielość i objętość tych dokumentów sprawia, że trudno jest je wszystkie szybko ogarnąć, a relacje między nimi są niezbyt jasne. Można je podzielić ogólnie na dwa nurty: gospodarczo-zatrudnieniowe oraz integracyjno-społeczne, co z grubsza odpowiada klasycznemu podziałowi na to, co gospodarcze i to, co społeczne, wraz ze wszystkimi jego niejasnościami i kontrowersjami.
4. Ze względu na znaczenie praktyczne antywykluczeniowe dokumenty strategiczne dzielą się na te, które mają finansowy i organizacyjny potencjał wdrożeniowy (np. wątki antywykluczeniowe PO KL) oraz na te, które są go już prawie całkowicie pozbawione (np. KPD/zatrudnienie). W przypadku tych drugich występuje tendencja do zbierania pod ich szyldem inicjatyw, które zostały podjęte wcześniej lub też niezależnie od nich.
5. Dyskurs tych dokumentów nie uwzględnia sprzeczności, jakie mogą zachodzić wewnątrz nich, jak i pomiędzy nimi. Razem składa się na nie wielość różnych mniej lub bardziej słusznych celów oraz dziesiątki mniej lub bardziej konkretnych zadań, które zostały mniej lub bardziej przypadkowo im przypisane. Założenie, że da się te wszystkie cele i zadania realizować jednocześnie bez żadnego wzajemnego uszczerbku wydaje się być nierealistyczne.
6. Dokładna analiza wielu dokumentów tworzonych przez duże zespoły rządowych urzędników i ekspertów nie jest możliwa z doskoku i bez zaangażowania środków na zatrudnienie niezależnych ekspertów. Jednocześnie możliwość wpływu na ich kształt i zakres jest ograniczona, tym bardziej w tych przypadkach, gdy cele i wyzwania dyktowane są z poziomu unijnego, a KE sformułowała dokładne wytyczne formalne.
7. Główny dyskurs strategii antywykluczeniowych obecnych w obszarze gospodarczo-zatrudnieniowym i preferowanych ze szczybla unijnego zawęża rozwiązywanie problemu wykluczenia społecznego do instrumentarium aktywizacji zawodowej. Świadczenia pieniężne w tym dyskursie uznawane są za jedną z przyczyn problemów, w związku z tym wykluczenie ze sfery produkcji (bierność zawodowa i długotrwałe bezrobocie) ma wyraźny priorytet przed wykluczeniem ze sfery konsumpcji (ubóstwo dochodowe).
8. Polska powinna przyczynić się do usprawnienia procesu inkluzji społecznej UE po roku 2010, np. proponując ujęcie wszystkich spraw społecznych w szerokiej strategii spójności społecznej oraz ściślejsze jej powiązanie z finansowaniem przez EFS. Ponadto potrzebne są nowe inicjatywy na polskim gruncie, np. uaktualnienie NSIS lub nowa strategia krajowa odnosząca się do celów unijnych, ale wykraczająca również poza nie.
9. Jeżeli przedstawiciele socjalnego sektora pozarządowego czy obywatelskiego chcą być ważnym aktorem w debacie o projektach unijnych i rządowych w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, powinno powstać forum dialogu na te tematy, a także mniej lub bardziej stałe zaplecze eksperckie, które pozwoli formułować szybkie, niezależne i kompetentne opinie.