

Raport końcowy Grupy II Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej

Osoby uczestniczące w pracach Grupy II

1. **Hanna Gorska**, Związek Biur Porad Obywatelskich (przewodnicząca Grupy)
2. **Victoria Biederman**, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
3. **Joanna Grzela**, Konwent Wojewodów
4. **Dagmara Korbasińska**, Ministerstwo Zdrowia
5. **Barbara Kucharska**, Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych
6. **Ija Ostrowska**, Związek Biur Porad Obywatelskich
7. **Maria Remiezowicz**, Związek Biur Porad Obywatelskich
8. **Marta Rozeslaniec**, Związek Biur Porad Obywatelskich
9. **Leszek Steć**, Ministerstwo Sprawiedliwości
10. **Ryszard Szarfenberg**, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski (ekspert Grupy)
11. **Jacek Wojciechowicz**, Bank Światowy
12. **Waldemar Żurek**, Ministerstwo Sprawiedliwości

Raport opracował:

Ryszard Szarfenberg

Spis treści

1. Wprowadzenie
 - 1.1. Wymiar europejski
 - 1.2. Zespół Zadaniowy
 - 1.3. Grupa II
2. Podstawy teleologiczne i aksjologiczne
 - 2.1. Główny cel
 - 2.2. Wartości i motywy
3. Definicje
 - 3.1. Wprowadzenie
 - 3.2. Integracja społeczna
 - 3.3. Wykluczenie społeczne
 - 3.4. Wykluczenie społeczne a klasyczne problemy społeczne
4. Przyczyny i skutki wykluczenia społecznego
 - 4.1. Przyczyny wykluczenia społecznego
 - 4.2. Skutki wykluczenia społecznego
5. Modelowa polityka społeczna
 - 5.1. Wprowadzenie
 - 5.2. Prawa człowieka
 - 5.3. Dialog społeczny
 - 5.4. Działy
 - 5.5. Sektory
 - 5.6. Poziomy
 - 5.7. Instytucjonalizacja
 - 5.8. Kadry
 - 5.9. Sprawność
 - 5.10. Instrumenty
 - 5.11. Retoryka
6. Zakończenie

Motto:

Możliwe, że ostatecznym testem na wolne, demokratyczne i zamożne społeczeństwo jest poziom wolności, demokracji i zamożności, jakim cieszą się jego najslabsi członkowie.

(Peter Townsend)

1. Wprowadzenie

1.1. Wymiar europejski

Opracowanie Narodowej Strategii Integracji Społecznej wiąże się z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a konkretnie do **Procesu Integracji Społecznej** (*Social Inclusion Process*) będącego elementem Strategii Lizbońskiej, przyjętej w 2000 roku przez państwa członkowskie UE na 10 lat. Głównym celem Strategii Lizbońskiej jest przede wszystkim zwycięstwo UE w rankingu konkurencyjnych i dynamicznych gospodarek świata, niemniej zauważono, że cele gospodarcze to nie wszystko i dodano jeszcze „więcej lepszych miejsc pracy” i „większą spójność (*cohesion*) społeczną”. Jednym z trzech głównych kierunków działań w ramach strategii była „modernizacja europejskiego modelu społecznego, inwestowanie w ludzi i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu”.

Proces Integracji Społecznej jest zbliżony do Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W obu przypadkach zasadą organizacyjną wydaje się być tzw. **otwarta metoda koordynacji**. Polega ona z grubsza na tym, że wspólnie ustala się ogólną strategię (cele) oraz wskaźniki służące do pomiaru postępu w jej realizacji, poszczególne państwa opracowują na tej podstawie Narodowe Plany Działań, następnie ukazują się raporty podsumowujące je oraz zalecenia wynikające z tego raportu dla kolejnych etapów. Są jednak również dość zasadnicze różnice między Procesem i Strategią m.in. w samej nazwie („proces” a „strategia”, chociaż początkowo to, co dzisiaj jest procesem nazywano strategią), w finansowaniu (Proces nie ma wyraźnie określonych źródeł finansowania, a Strategia Zatrudnienia jest finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego), w okresie planowania (narodowe plany integracji są dwuletnie, a zatrudnienia – roczne), w podstawach prawnych (Proces opiera się na kilku ogólnych zapisach obecnych w dwóch artykułach Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, a Strategia Zatrudnienia na całym tytule tego traktatu), w zgodzie co do wskaźników (mniejsza w przypadku Procesu), w szczegółowości i statusie celów i zadań (mniejsza w przypadku Procesu, dla Strategii Zatrudnienia przygotowywane są co roku wskazówki dla kolejnych planów).

Ponadto ostatnie propozycje w tym względzie zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, **znoszą konieczność opracowywania dwuletnich planów w ramach Procesu Integracji Społecznej od 2006 r.** Pozostanie jedynie system raportowania postępów na drodze do wspólnie ustalonych celów według przyjętej metodologii. Sprawy ubóstwa i wykluczenia połączone zostaną również z zagadnieniami ochrony zdrowia i emerytur. **Oznacza to, że Proces straci swoją specyfikę i stanie się o wiele mniej istotny w porównaniu z Europejską Strategią Zatrudnienia, wobec której nie przewidziano takich zmian.** Zagadnienia wykluczenia społecznego są w niej obecne, ale nie jako główny wątek i tylko w kontekście rynku pracy.

Podstawą przygotowania polskiego Planu Działań ma być **Wspólne Memorandum w sprawie Integracji Społecznej (JIM)** opracowywane od jesieni 2002 przez Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGPIPS w bardzo ścisłej współpracy z przedstawicielami Komisji Europejskiej i według szczegółowych wskazówek przez nią przygotowanych. W takich warunkach **próby szerszej konsultacji tego dokumentu z Zespołem Zadaniowym ds. Reintegracji Społecznej miały tylko symboliczne znaczenie** – pierwsze wersje dokumentu zostały przesłane członkom Zespołu, z czego ma wynikać, że Zespół je zaakceptował. Ponadto ze względu na konieczność przyspieszenia prac w 2003 r. przestano nawet tłumaczyć kolejne wersje Wspólnego

Memorandum na język polski. Na tym dokumencie będzie musiał opierać się Narodowy Plan Działań. Jaką więc rolę ma odegrać Narodowa Strategia Integracji Społecznej?

W trakcie prac zasugerowano najpierw, że będzie ona przekształcona w Narodowy Plan, ale ze względu na naturę strategiczną i konieczność wiązania planu ze Wspólnym Memorandum idea ta nie miała szans na realizację. Potem przyjęto, że będzie to dokument określający strategię polityki integracji społecznej Polski na dłuższy okres i luźniej związany z procedurami, procesami, strategiami czy funduszami europejskimi. Wynikają z tego zarówno szanse, np. strategia może być dokumentem dużo bardziej ambitnym pod wieloma względami, lepiej oddawać specyfikę naszych problemów, a ponadto mieć też szersze zaplecze społeczne i naukowe, jak i zagrożenia, np. strategia bez narzędzi implementacyjnych takich jak Narodowy Plan, bez oparcia w ustawodawstwie i zapewnienia koniecznych zasobów, nie będzie miała żadnego wpływu na rzeczywistą politykę społeczną. Ponadto problemem może okazać się koordynacja implementacji Narodowego Planu z implementacją Narodowej Strategii. Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu (EAPN, międzynarodowe zrzeszenie organizacji pozarządowych) w ocenie pierwszej fali planów narodowych zwracała uwagę na to, że niejasne były ich związki z wcześniej opracowanymi niezależnymi strategiami narodowymi w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

1.2. Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej

Do opracowania Narodowej Strategii Integracji Społecznej powołano Zespół Zadaniowy, w którego skład weszli przedstawiciele kilku ministerstw, samorządów, organizacji obywatelskich, organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych, a także organizacji międzynarodowych (Bank Światowy, UNDP, UE). **Jest to pierwsze w Polsce przedsięwzięcie tego typu, zarówno ze względu na szeroką reprezentację różnych władz i środowisk, jak i przekrojowy zakres tematyczny.** Zespół został odgórnie podzielony na cztery grupy robocze. Każdej grupie przydzielono eksperta, ale nie są oni formalnie członkami Zespołu. Grupom przypisano następujące obszary tematyczne:

1. zagadnienia empiryczne - podsumowanie dotychczasowych badań empirycznych, zbiory wskaźników, propozycje monitoringu (Grupa I),
2. zagadnienia teoretyczne - rozstrzygnięcia pojęciowe i aksjologiczne, hipotezy dotyczące uwarunkowań, przyczyn, skutków, propozycje modelowej polityki (Grupa II),
3. polityki publiczne - diagnoza i propozycje (Grupa III),
4. identyfikacja dobrych przykładów, głównie w sektorze obywatelskim - diagnoza i propozycje (Grupa IV).

Grupy robocze pracowały równolegle, chociaż poddaliśmy w wątpliwość takie rozwiązanie. Rozstrzygnięcia w kwestiach ogólniejszych mogły poprzedzać i ukierunkowywać prace nad pozostałymi zagadnieniami.

Praca grup kończy się przyjęciem dokumentu końcowego. Będziemy mieli więc cztery takie dokumenty i dopiero na ich podstawie ma powstać Narodowa Strategia. Jej samej jednak nie zdefiniowano, o czym piszemy wyżej, ani też nie przygotowano szczegółowych wskazówek, co do tego, jakie cechy powinny mieć dokumenty przygotowane przez grupy. Może to utrudnić pracę nad tekstem samej strategii, może też spowodować, że będzie ona raczej luźno związana z założeniami opracowanymi w grupach. Strategia ma być ostatecznie zaakceptowana przez cały Zespół Zadaniowy.

1.3. Grupa II

Na spotkaniu organizacyjnym Grupa II wyznaczyła sobie następujący harmonogram prac:

1. Sformułowanie roboczej definicji integracji społecznej / wykluczenia społecznego, która ukierunkuje prace pozostałych grup.
2. Określenie i uporządkowanie (np. wg ważności) głównych obszarów, sfer czy wymiarów integracji / wykluczenia społecznego.

3. Sformułowanie hipotez dotyczących przyczyn, uwarunkowań, czynników integracji / wykluczenia społecznego w ogóle i w poszczególnych obszarach życia społecznego.
4. Sformułowanie hipotez dotyczących skutków i konsekwencji integracji / wykluczenia społecznego w ogóle i w poszczególnych obszarach życia społecznego.
5. Dyskusja nad pożądanym modelem koordynacji polityk społecznych mających na celu integrację osób ubogich i wykluczonych społecznie.
6. Przyjęcie dokumentu podsumowującego prace grupy.

Od początku naszym głównym zamierzeniem było opracowanie aksjologicznych i teoretycznych założeń Narodowej Strategii Integracji Społecznej. Było to wyjście poza formułę przyjętą w założeniach organizacyjno-programowych pracy Zespołu Zadaniowego. Uznano tam, że zasadniczym celem grupy będzie identyfikacja nierówności społecznych. Uzasadnieniem naszego kroku były wnioski z pierwszego spotkania Zespołu, na którym podniesiono konieczność dyskusji nad zagadnieniami bardziej podstawowymi. Ponadto w dokumentach inicjujących prace nad strategią występowała również inna koncepcja tematycznego zakresu prac Grupy II. Nie znaczy to, że nierówności społeczne nie mają znaczenia dla zagadnień integracji i wykluczenia społecznego. Nie można jednak z góry przyjmować, że to jedyny czynnik i wystarczająca perspektywa do strategicznego programowania rozwoju społecznego Polski.

Do sprawozdania z naszych prac (odrębny dokument) załączyliśmy notatki, jakie zostały sporządzone po każdym ze spotkań Grupy, oraz listy, które skierowaliśmy do przewodniczącej Zespołu w sprawie terminu „reintegracja społeczna” oraz do Zespołu po zakończeniu prac koncepcyjnych. Zarówno niniejszy raport, jak i sprawozdanie oraz jego załączniki powinny być znane osobom, które będą pracowały nad ostatecznym kształtem Narodowej Strategii.

2. Podstawy teleologiczne i aksjologiczne

2.1. Główny cel

Pragniemy społeczeństwa zintegrowanego i jednocześnie wolnego od problemów wykluczenia społecznego i ubóstwa. Najważniejszym układem odniesienia jest dla nas godność i wolność najsłabszych członków naszego społeczeństwa oraz jakość życia, jakie na co dzień zmuszeni są prowadzić. Narodowa Strategia Integracji Społecznej ma wskazać środki, metody, zasoby oraz instytucje, które powinny zostać utrzymane, zmienione lub stworzone, by oszczędnie, skutecznie i demokratycznie osiągać cel główny.

2.2. Wartości i motyw

W poszukiwaniu aksjologicznego układu odniesienia sięgnęliśmy do **Deklaracji i Programu Działań Światowego Szczytu Społecznego**, który odbył się w Kopenhadze w 1995 r. pod patronatem ONZ. Polska jest sygnatariuszem dokumentów szczytu. Na szczycie reprezentowali Polskę ówczesny prezydent Lech Wałęsa, a także ówczesny minister pracy i polityki socjalnej Leszek Miller. Sformułowano tam wizję „społeczeństwa dla wszystkich”, a zasadniczym elementem tej wizji była właśnie integracja społeczna określona w następujący sposób: „**Celem integracji społecznej jest ustanowienie <<społeczeństwa dla wszystkich>>, w którym każda jednostka, ze swoimi prawami i obowiązkami, ma do odegrania czynną rolę. Takie integrujące (inclusive) społeczeństwo musi opierać się na poszanowaniu wszystkich praw i fundamentalnych wolności człowieka, różnorodności kulturowej i religijnej, sprawiedliwości społecznej i uznaniu szczególnych potrzeb grup zagrożonych i pokrzywdzonych, na demokratycznym współuczestnictwie i rządach prawa**”.

Pierwszym zasadniczym powodem działań w ramach Narodowej Strategii są prawa człowieka i obywatela określone w aktach prawa międzynarodowego, w naszej Konstytucji i w niektórych ustawach. Podstawową wartością, na której oparto koncepcję praw człowieka jest ludzka godność, którą ma w takim samym stopniu każda ludzka istota. Jest to wartość, której ani my sami, ani nikt inny nie może zniszczyć. Prawa człowieka można zinterpretować za pomocą innej podstawowej wartości, tj. wolności. Wolnym można być od krzywdzących i społecznie niekoniecznych ograniczeń i jest to wolność negatywna realizowana m.in. poprzez prawa cywilne, polityczne i gospodarcze. Wolnym można być w sensie posiadania zdolności do osiągania cenionych celów życiowych i jest to wolność pozytywna realizowana poprzez prawa socjalne i kulturalne. Obie strony wolności uzupełniają się i są równie ważne. **Rozwój społeczny traktować powinniśmy jako pomnażanie tak rozumianej wolności.** Jest to propozycja Amartyi Sena, noblisty z ekonomii (1998), wyrażona najpełniej w jego książce „Rozwój jako wolność”. Ostatecznie więc ludzka godność realizuje się poprzez wolność, którą czynimy zasadniczym celem rozwoju społeczeństwa. Takie byłoby główne i najogólniejsze założenie i motyw integracji społecznej.

Podkreślamy za deklaracją z Kopenhagi, że jednostki mają prawa, ale też i obowiązki. Niemniej, żeby wywiązywać się z obowiązków trzeba mieć do tego możliwości, za których stworzenie i wyrównywanie współodpowiedzialne są władze publiczne. Prawa człowieka dzielimy za Międzynarodowymi Paktami ONZ na obywatelskie (*civil*), polityczne, gospodarcze, socjalne i kulturalne. Wszystkie są równie ważne. Podkreślamy także dwa istotne wymiary zagadnienia praw: **zobowiązanie się do przestrzegania pełnego ich zakresu oraz rzeczywisty poziom ich realizacji, szczególnie w przypadku najsłabszych członków społeczeństwa.**

Jednym z zasadniczych uwarunkowań dezintegracji społecznej są nierówności społeczne, które pogłębiając się mogą doprowadzić do polaryzacji społecznej, nie mówiąc już o codziennych horrorach moralnych wynikających z drastycznego deptania i ograniczania ludzkiej godności i wolności. Dla społeczeństwa integrującego ważna jest więc wartość klasycznie skoncentrowana na tej konstatacji, a mianowicie sprawiedliwość społeczna. Zarówno we współczesnej filozofii politycznej, zaczynającej się od dzieła Johna Rawlsa pt. „Teoria sprawiedliwości” z 1971, jak i w międzynarodowych deklaracjach idea ta zachowuje nadal zdolność do mobilizowania refleksji i

działań skierowanych przeciw różnego rodzaju niesprawiedliwościom takim jak ubóstwo, dyskryminacja, analfabetyzm, korupcja i wiele innych problemów społecznych wynikających z niesprawności instytucjonalnych.

Podkreślanie „czynnej roli” i „demokratycznego współuczestnictwa” jednostek traktujemy jako przypomnienie kolejnej fundamentalnej wartości, jaką jest **ludzka podmiotowość**. Ludzie nie są pasywnymi przedmiotami czy odbiorcami skierowanych do nich polityk czy świadczeń. Dokonują oni wyborów, są aktywni i działają w ramach określanych przez szeroko rozumiane instytucje społeczne. **Uczestnictwo w tych instytucjach bez wpływu na ich kształt jest możliwe, ale nie ma dla nas żadnej wartości. To właśnie podmiotowość – wpływ na warunki i rodzaj życia, jakie prowadzimy – czyni z uczestnictwa godny realizacji cel.** W analizach ekonomicznych wciąż nawiązuje się do materialnych wyznaczników kondycji ludzkiej takich jak dochody czy konsumowane towary. Te zaś tylko bardzo pośrednio mogą być wykorzystane jako informacje o wolności i podmiotowości ludzi.

Na wszystkie te wartości powinniśmy patrzeć odnosząc je do sytuacji najsłabszych i najbardziej bezbronnych członków społeczeństwa. **Pomoc słabszym i chronienie ich przed wyzyskiem to jeden z najbardziej elementarnych odruchów życia moralnego naszej kultury.** Należy go rozsądnie pielęgnować i rozwijać na różnych poziomach i w różnych wymiarach i za pomocą różnych instrumentów.

3. Definicje

3.1. Wprowadzenie

W nazwie strategii użyto wyrażenia „integracja społeczna”. Inicjatywę lizbońską w tej dziedzinie nazwano *Social Inclusion Process*, jak widać nie użyto tam słowa *integration*, ale *inclusion*, które czasem oddaje się po polsku jako „włączanie” lub „inkluzję”. W tym kontekście mowa też czasem o *social cohesion* i to właśnie pojęcie występuje w określaniu głównego celu Strategii Lizbońskiej, a *cohesion* tłumaczy się zwykle jako „spójność”. Podstawą prawną Procesu Integracji Europejskiej są dwa artykuły Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, wprowadzone tam Traktatem Amsterdamskim (wszedł w życie w 1999), w których wspomniano o działaniach związanych z *social exclusion*, co tłumaczy się na ogół jako „wykluczenie społeczne”. Słowem o przeciwnym znaczeniu do *exclusion* jest właśnie owo *inclusion*. Z kolei w wielu dokumentach dotyczących ustanowienia Procesu Integracji Społecznej mowa nie tylko o problemie wykluczenia społecznego, ale także o ubóstwie, np. w konkluzjach lizbońskich pierwsze zdanie punktu *Promoting social inclusion* brzmi: „liczba osób żyjących poniżej linii ubóstwa i w wykluczeniu społecznym w UE jest nie do zaakceptowania”, a w konkluzjach z Santa Maria da Feira napisano o konieczności ustalenia celów i wskaźników, które pozwoliłyby oceniać polityki społeczne państw członkowskich i byłyby wspólnym układem odniesienia dla „walki z wykluczeniem społecznym i eliminowania ubóstwa”. Rada Europejska w Nicei natomiast uzgodniła cele „zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego”. W związku z tym należałoby uznać, że w dyskursie europejskim są trzy główne pojęcia organizujące refleksję i działania w obszarze tematycznym Narodowej Strategii Integracji Społecznej: **inkluzja społeczna, wykluczenie społeczne i ubóstwo**. W przypadku pierwszego z tych pojęć Zespół Zadaniowy, akceptując nazwę Strategii, opowiedział się za konwencją, w której używa się raczej wyrażenia „integracja społeczna”. Z kolei w nazwie samego zespołu użyto terminu „reintegracja społeczna”, co było prawdopodobnie nawiązaniem do ustawy o zatrudnieniu socjalnym, gdzie m.in. zdefiniowano pojęcia „reintegracja społeczna” i „reintegracja zawodowa”. Nasza Grupa wniosowała do przewodniczącej Zespołu o zaprzestanie używania wyrażenia „reintegracja społeczna” w kontekście naszych prac m.in. ze względu na jego węższe znaczenie, indywidualistyczną perspektywę i niezgodność z nazwą samej strategii (patrz załączniki do sprawozdania z prac Grupy II).

Pojęcie i badania ubóstwa były w PRL cenzurowane, a po 1989 r. obecne są głównie w publikacjach naukowych i statystycznych. W ustawie o pomocy społecznej wspomina się o ubóstwie bezpośrednio, jako o jednym z warunków przyznania świadczeń pieniężnych, ale w słowniczku ustawy nie ma definicji tego pojęcia. Pośrednio można jednak wnioskować, że chodzi o sytuację gospodarstwa domowego, którego dochód niższy jest od progów określonych w ustawie. W programach i działaniach naszych rządów problem ubóstwa nigdy nie był priorytetem, zawsze były nim problemy gospodarcze. Dopiero w 2003 z okazji połączenia Ministerstwa Gospodarki z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej minister J. Hausner ogłosił, że priorytetem nowego ministerstwa będzie przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Umotywowano to jednak względami politycznymi i gospodarczymi tak, jakby godność i wolność, czy inne fundamentalne wartości nie miały tu znaczenia. O retorycznych aspektach Narodowej Strategii piszemy dalej.

Ubóstwo rozumiano u nas głównie jako fenomen związany z niskim poziomem dochodu określonym według kryterium „linii ubóstwa”, wyznaczanej na kilka odmiennych sposobów (np. metoda koszykowa, relatywna, subiektywna). Dominowała więc w tym zakresie perspektywa wąska i głównie ekonomiczna. Podobnie było w wielu innych krajach. Wprowadzenie terminu „wykluczenie społeczne” związane było m.in. z krytyką takich zawężających podejść, a także ze zmieniającą się sytuacją w Europie Zachodniej. Powróciły „stare” problemy takie, jak bezrobocie, niemniej zmienił się kontekst m.in. w porównaniu z Wielkim Kryzysem lat 1930. czy wcześniejszymi okresami mamy obecnie o wiele bardziej rozbudowane różne programy nazywane zbiorczo „państwem opiekuńczym”, ponadto demokratyzacji towarzyszy globalizacja i coraz

bardziej ograniczone możliwości mniejszych państw narodowych do samodzielnego kształtowania swojej polityki. W tych warunkach pojawia się tzw. „nowe ubóstwo”.

Grupa II podjęła wysiłek uzgodnienia definicji integracji społecznej i wykluczenia społecznego dla Narodowej Strategii. **Nie znaczy to jednak byśmy stali na stanowisku, że perspektywa wykluczenia społecznego powinna zastąpić perspektywę ubóstwa albo, że ubóstwo nie jest istotnym w Polsce problemem. Nie znaczy to również, że dysponujemy definicją ubóstwa, która nadawałaby się dla celów Strategii.** Przyjęta przez nas koncepcja wykluczenia społecznego jest jednak na tyle szeroka, że mieści się w niej również problematyka ubóstwa, a nie schodziliśmy na poziom poszczególnych sytuacji wykluczających. W wyżej sformułowanym głównym celu wyodrębniamy jednak ubóstwo, by uwzględnić kontekst europejski oraz **uniemożliwić politykom wykorzystanie pojęcia i perspektywy wykluczenia społecznego do unikania poważnej i konkretnej debaty nad zjawiskiem ubóstwa.**

3.2. Integracja społeczna

Zasadnicze dla NSIS pojęcie integracji społecznej proponujemy zdefiniować następująco:

Integracja społeczna to działania wspólnotowe na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagają się jednostki i grupy w realizacji ich celów życiowych.

Pierwotnie jej ostatnie zdanie brzmiało tak: „**oraz skutecznie wspomagają się zaspokajanie potrzeb jednostek i zbiorowości znajdujących się w trudnych sytuacjach społecznych i ekonomicznych**”. Zmianę wprowadziliśmy po uwagach, które zgłoszono do pierwotnego brzmienia. W ostatnim zdaniu pierwotnej definicji operowaliśmy wyrażeniami „wspomagają się zaspokajanie potrzeb” i „trudne sytuacje społeczne i ekonomiczne”. Jest to tradycyjny język polityki społecznej obecny np. w ustawie o pomocy społecznej. W kontekście wykluczenia społecznego mowa jednak częściej o dostępie i szansach niż o potrzebach i trudnych sytuacjach. Wydaje się nam, że nawiązanie do realizacji celów życiowych jest bliższe temu myśleniu i w dodatku ma charakter pozytywny, tzn. nie koncentrujemy się na takich czy innych deficytach (potrzeby), ale na dążeniach do celów. Z drugiej strony można argumentować, że „zaspokajanie potrzeb” jest tożsame lub bardzo bliskie „realizacji celów”, gdyż to, co jest potrzebne jest na ogół celem dążeń, np. potrzebie akceptacji odpowiada dążenie do akceptacji, potrzebie bezpieczeństwa – dążenie do bezpieczeństwa itp. Trzeba jednak pamiętać, że wyrażenie „zaspokajanie potrzeb” kojarzy się na ogół z biernym nośnikiem potrzeby (osoba potrzebująca) i aktywnymi instytucjami, które zaspokajają te potrzeby. Na tym tle określenie „realizowanie celów życiowych” w większym stopniu podkreśla to, że ludzie to autonomiczne i aktywne podmioty działań, a nie tylko nośniki potrzeb.

Ponadto sugerowano, że integracja społeczna jest raczej stanem a nie działaniem, jak by wskazywała na to prosta intuicja językowa. Niemniej zdecydowaliśmy się jednak pozostać przy naszym pierwotnym zamyśle. Integracja społeczna to pewnego rodzaju działanie, ponieważ chcemy by definicja ta była wykorzystana w Narodowej Strategii Integracji Społecznej, a strategii pisze się z myślą o przyszłych działaniach związanych z jej realizacją. Podstawiając naszą definicję w nazwie strategii mielibyśmy: „narodowa strategia działań wspólnotowych na zasadach dialogu..., których celem jest dążenie do społeczeństwa dla opartego na społecznym współuczestnictwie...”. Gdyby integrację społeczną zdefiniować jako stan, trudno byłoby powiedzieć, czym będzie strategia integracji społecznej.

3.3. Wykluczenie społeczne

Drugie z naszych zasadniczych pojęć zdefiniowaliśmy następująco:

Wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób.

W uwagach do tej definicji proponowano, by powiązać wykluczenie społeczne z pojęciem rozwoju jednostki. Nie uwzględniliśmy tego postulatu kierując się argumentem Freda Mahlera (artykuł *Maldevelopment and Marginality*), który, co prawda w odniesieniu do marginalizacji, wskazywał, że może ona skutkować także konstruktywnymi działaniami, np. buntem. Wynikałoby stąd, że sytuacje wykluczające mogą mieć także pozytywne dla rozwoju jednostki i społeczeństwa skutki. Z tych powodów może lepiej uznać wykluczenie społeczne i rozwój jednostki za względnie niezależne zjawiska, niż podjąć próbę, by pierwsze z nich na poziomie definicyjnym powiązać z drugim. W ten sposób możemy wziąć pod uwagę zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ wykluczenia społecznego na rozwój jednostki czy całego społeczeństwa. W każdym razie nie przesadzamy, jaki to będzie wpływ. Problem z tym argumentem polega jednak na tym, że na mocy intuicyjnego rozumienia pojęcia „wykluczenie społeczne” można uznać, że wyłącza ono jakiegokolwiek reakcje polegające na czynnym buncie czy samoorganizacji. Ludzie wykluczeni społecznie są izolowani od siebie, powstają między nimi bariery i w końcu zanikają kontakty. W takim środowisku nie wydaje się możliwe żadne skoordynowane i konstruktywne współdziałanie. Poza tym, jeżeli uczynić cechą definicyjną wykluczenia społecznego jeden z wielu jego domniemych skutków psychologicznych, np. apatię, bierność i fatalizm, to rzadko taki stan wyzwala aktywność (przynajmniej samych wykluczonych).

W naszej definicji wykluczenia występują trzy ważne elementy

1. Sytuacja wykluczająca będąca splotem czynników czy warunków wykluczających (odpowiedź na pytanie co/kto wyklucza?)
2. Jednostka wykluczana, czyli osoba, grupa znajdujące się w sytuacji wykluczającej (odpowiedź na pytanie „kto” jest wykluczany?)
3. Społeczne funkcjonowanie, korzystanie z zasobów publicznych i zabezpieczanie własnej egzystencji, które w wyniku sytuacji wykluczającej jest uniemożliwione lub znacznie utrudnione (odpowiedź na pytanie z czego wykluczana jest dana jednostka?)

Podkreślić należy, że wykluczenie społeczne nie ma charakteru swobodnego wyboru, nie jest też zawinione przez wykluczonych (choć może być zawinione przez wykluczających), ani nie jest spowodowane jakimś przypadkowym zdarzeniem. Nie należy nazywać wykluczeniem społecznym ani swobodnie wybranego pustelniczego stylu życia, ani skazania kogoś przez sprawiedliwy sąd na karę więzienia. Nie zmienia to jednak faktu, że więźniowie mogą znaleźć się w sytuacji wykluczającej zarówno w więzieniu, gdy ze względu na splot okoliczności łamane są ich podstawowe prawa (np. do resocjalizacji), jak i po wyjściu z więzienia, gdy ich przeszłość jest okolicznością przeszkadzającą im w podjęciu normalnego życia.

Każdy ze wskazanych elementów cechuje duża różnorodność. Sytuacja wykluczająca jest splotem okoliczności i warunków znacznie utrudniających (można je nazywać czynnikami ryzyka wykluczenia) lub uniemożliwiających społeczne funkcjonowanie. Mamy tu na myśli powiązanie między różnymi cechami danej jednostki (osoba, grupa) takimi, jak m.in. niepełnosprawność, płeć, wiek, niski poziom wykształcenia, przynależność do mniejszości etnicznej i kulturowej, ubóstwo, brak znajomości (odpowiadającymi za jej słabość) a różnymi cechami stosunku do niej innych jednostek, np. niechęć, uprzedzenia, przemoc, wyzysk, dyskryminacja, obojętność. Sytuacje wykluczające składające się ze związków tego rodzaju są zakorzenione w porządku instytucjonalno-kulturowym, który ukształtował się historycznie i jest odtwarzany przez różnego rodzaju praktyki. **Koncentrowanie uwagi i działań wyłącznie na cechach osób w wyjaśnianiu wykluczenia społecznego jest sprzeczne z zajmowanym przez nas stanowiskiem. Cechy te są konstruowane, narzucane i podtrzymywane społecznie w sposób formalny i nieformalny.** Konkretnie pozycje i role społeczne są elementami wyróżnionymi ze względu na struktury społeczne takie, jak np. rodzina czy gospodarka. Problem jednak w tym, że badanie sytuacji wykluczających jako splotów okoliczności jest dużo trudniejsze i bardziej wymagające niż oddzielne analizowanie arbitralnie wybranych cech osób, poprzez które zalicza się te osoby do zbiorowości wykluczonych lub zagrożonych. Narodowa Strategia Integracji Społecznej będzie nie tylko wyzwaniem dla władzy publicznej i innych instytucji, ale również dla nauk społecznych i statystyki publicznej.

Jednostką wykluczaną mogą być osoby lub grupy. Wynika stąd, że należy mówić nie tylko o sytuacjach wykluczających osoby, ale również o sytuacjach wykluczających grupy. Pojęcie to jest bardzo ogólne, grupą może być rodzina, ale też mniejszość etniczna czy naród zorganizowany w państwo. Można też mówić o wykluczonych zbiorowościach, które składać się będą z wykluczonych jednostek danego rodzaju, nie będących jednak grupami w sensie socjologicznym, np. zbiorowość wykluczonych osób, zbiorowość wykluczonych rodzin itp. Przy tym, sytuacje wykluczające w przypadku osób/grup, które zaliczyliśmy do zbiorowości wykluczonych nie muszą być takimi samymi splotami okoliczności. Wynika stąd, że zbiorowości wykluczonych można dzielić na podzbiory nie tylko według rodzaju wykluczanej jednostki (osoba/grupa), ale również według typu sytuacji wykluczającej, te zaś odróżnimy według kryterium rodzaju odpowiedzi społecznych na okoliczności, odpowiadające za słabość danej jednostki.

Ostatni element ma trzy składowe: **społeczne funkcjonowanie jednostek** (role społeczne), **korzystanie z zasobów publicznych** (dobra, usługi i infrastruktura), **zabezpieczanie własnej egzystencji w godny sposób** (zasoby i dochody). Funkcjonowanie człowieka w tych trzech sferach jest silnie ze sobą powiązane. Zauważmy też, że ostatni wymiar bliski jest problematyce ubóstwa i zamożności. Zaburzenie społecznego funkcjonowania, wyłączenie z korzystania z zasobów społeczności oraz kłopoty z zabezpieczeniem egzystencji są oznakami wykluczenia społecznego, czyli wystąpienia splotu okoliczności i warunków, które je znacznie utrudniają lub uniemożliwiają. Społeczne funkcjonowanie osób i grup widzimy przez pryzmat odgrywania ról społecznych. Jest to perspektywa socjologiczna. Podkreślamy też to, że społeczne funkcjonowanie powiązane jest z dostępem do szeroko rozumianych zasobów publicznych i umożliwia godne życie. Za najważniejsze sfery społecznego funkcjonowania człowieka uznaliśmy życie rodzinne, towarzyskie, zawodowe, obywatelskie i polityczne. Z grubsza odpowiada to rodzajom praw człowieka, o których wspominamy wyżej. Prawa obywatelskie (*civil*) obejmują zarówno życie rodzinne (np. prawo do swobodnego wyboru małżonka), towarzyskie (np. oczywiste prawo do utrzymywania kontaktów towarzyskich, z kim się chce), jak i życie stowarzyszeniowe (np. prawo do zrzeszania się). Prawa polityczne obejmują życie polityczne, prawa gospodarcze zaś aktywność zawodową, a także konsumpcję. Nieco trudniej określić te sfery życia, które związane z jego warunkami materialnymi, a tylko częściowo wiążą się z życiem zawodowym, odpowiadają im prawa socjalne. Podobnie jest z życiem w sferze kulturalnej, z którym związane są prawa kulturalne (np. do edukacji, do własnej tożsamości kulturowej).

Sytuacje wykluczające uniemożliwiają lub znacznie utrudniają zajmowanie pozycji społecznych i sprostanie oczekiwaniom powiązanych z nimi ról społecznych w wyróżnionych sferach. Może być tak, że sytuacje wykluczające mają selektywne konsekwencje, czyli utrudniają funkcjonowanie tylko w jednej sferze. Poza tym mogą one mieć uniwersalne konsekwencje, tzn. upośledzają funkcjonowanie społeczne we wszystkich sferach. Na tej zasadzie można odróżnić wykluczenie selektywne od wykluczenia całkowitego. Ponadto należałoby odróżnić rodzaje sytuacji wykluczających, można je nazwać tak jak wyżej wymienione sfery: rodzinne, towarzyskie, zawodowe, obywatelskie, polityczne oraz socjalne i kulturalne.

Trudniej poddać konceptualizacji społeczne funkcjonowanie grup w sensie socjologicznym, rodziny, społeczności lokalnej czy narodu. Jest tak dlatego, że na ogół zakłada się, że role społeczne odgrywają osoby. Byty społeczne takie jak rodzina czy społeczność lokalna są grupami, ale są również instytucjami społecznymi, które mają wypełniać funkcje społeczne, czyli zapewniać warunki odtwarzania społeczeństwa takie, jak prokreacja i wychowywanie dzieci, produkcja i dystrybucja dóbr, rekreacja i rozrywka, podtrzymywanie sprawności i zdrowia, uzgadnianie i koordynacja zadań zbiorowych i wiele innych. Zakłócenia w wypełnianiu tych funkcji wiążą się z zakłóceniami na poziomie funkcjonowania jednostek w rolach społecznych.

Spór o to, czy wykluczenie jest stanem, czy też procesem, rozstrzygamy w taki sposób – wykluczenie jest szczególnego rodzaju sytuacją, ale przecież nie ma sytuacji, która nie miałaby przeszłości ani przyszłości. To co doprowadziło do wytworzenia się tej sytuacji, jej trwania i zmiany oraz jej konsekwencje nie mogą być pomijane, bo bez nich po prostu jej nie rozumiemy.

Podkreślamy również, że nie tylko wykluczenie społeczne może być problemem, ale także „inkluzja społeczna na złych warunkach”. Na ogół osobę legalnie zatrudnioną uznaje się za zintegrowaną ze społeczeństwem. Jeżeli jednak osoba ta dostaje głodową pensję, doznaje upokorzeń, nie ma wpływu na swoje warunki pracy i boi się zwolnić, bo nie dostanie żadnych świadczeń, ani też nie ma co liczyć na sąd, który jest niedostępny i/lub niesprawiedliwy, to jest to może inkluzja społeczna, ale na warunkach, które nie są ani uczciwe, ani sprawiedliwe. Podobnie osobę, która chodzi do szkoły można uznać za społecznie włączoną, ale jeżeli otrzymuje ona tam usługi niskiej jakości, którym towarzyszy przemoc psychiczna ze strony nauczycieli i fizyczna ze strony rówieśników, niesprawiedliwe ocenianie, kontakt z narkotykami itp., to takie warunki inkluzji trudno zaakceptować.

3.4. Wykluczenie społeczne a klasyczne problemy społeczne

Wykluczenie społeczne można potraktować jako specyficzną konfigurację klasycznych problemów społecznych (m.in. bezrobocie, ubóstwo, przestępczość) w nowych warunkach polityczno-ideologiczno-międzynarodowych (m.in. upadek ustrojów socjalistycznych, upodobnianie się programów partii politycznych, zmierzch starych ideologii, demontaż państwa opiekuńczego, globalizacja, zmiany demograficzne związane z wydłużaniem wieku, nasilone migracje z krajów biednych do bogatych, emancypacja kobiet). **Można też uznać wykluczenie społeczne za nowy problem społeczny**, który dodamy do listy problemów już znanych. **Trzecia możliwość to powiązanie problemu wykluczenia społecznego z jakimś jednym klasycznym problemem.** W UE mowa o wykluczeniu zarówno w kontekście bezrobocia, np. w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, jak i w związku z ubóstwem w Procesie Integracji Społecznej. Gdyby uwzględnić obie strategie, mielibyśmy trójkąt wykluczenie społeczne, bezrobocie i ubóstwo.

Pierwsza możliwość jest wyzwaniem zarówno dla nauki, jak i dla władzy. Dla nauki dlatego, że wymaga podejść interdyscyplinarnych, przekrojowych i dynamicznych, a dla władzy, ponieważ koordynacja działalności agend wyspecjalizowanych w poszczególnych problemach i działających w różnych skalach jest od zawsze słabą stroną szeroko rozumianej polityki społecznej. Z tą możliwością wiążą się też istotne wątpliwości, ponieważ hipoteza, że wszystkie problemy społeczne są ze sobą powiązane i przejawiają się w zakłóceniach na poziomie społecznego funkcjonowania jednostki lub grupy może być kwestionowana. Poza tym, każdy problem społeczny ma na ogół dobrze udowodnioną specyfikę i odrębną obudowę aksjologiczno-instytucjonalną. Dobrą ilustracją są tu wątpliwości, które powstały, gdy Instytut Pracy i Spraw Socjalnych połączył pod szyldem badań nad wykluczeniem społecznym problem niepełnosprawności (nawiasem mówiąc to tutaj pojęcie integracji jest najbardziej ugruntowane) i problem uzależnienia od alkoholu (szczególny problem medyczny z wyraźnymi konotacjami kulturowymi).

Druga z możliwości, polegająca na uznaniu, że mamy nowy problem społeczny obok klasycznych, stwarza może mniej wyzwań niż pierwsza. Dobrą ilustracją będzie tu przyjęcie, że chodzi o uczestnictwo w szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej danego społeczeństwa (samopomoc sąsiedzka, stowarzyszenia obywatelskie, związki zawodowe, partie polityczne). Problem polegałby zaś na tym, że poziom tego uczestnictwa i jego jakość systematycznie spada. Obecnie zagadnienia te są najczęściej ujmowane i analizowane pod nazwą „kapitał społeczny”.

Dyskurs obecny w UE ma tę przewagę, że Narodową Strategię Integracji Społecznej opracowujemy właśnie ze względu na wchodzenie do tej organizacji. Z drugiej strony Narodowa Strategia ma być bardziej naszą własną inicjatywą, jak to przedstawialiśmy wyżej. Należałoby również uzasadnić, dlaczego tylko te dwa problemy mają się wiązać z wykluczeniem społecznym. W tym kontekście można też sprowadzić wykluczenie społeczne do jednej z form bezrobocia (np. długotrwałe, absolwentów, kobiet czy niepełnosprawnych) lub jednej z form ubóstwa (np. ubóstwo dochodowe członków mniejszości etnicznych).

Grupa II opowiada się za przyjęciem pierwszej z przedstawionych tu możliwości interpretacyjnych. Przemawiają za tym wstępne deklaracje inicjatorów prac nad Strategią oraz obszary tematyczne przypisane Grupom III i IV. Poza tym ma ona wyznaczać kierunki badań i działań na długi okres, musi więc stawiać trudne i wymagające cele i zadania.

4. Przyczyny i skutki wykluczenia społecznego

4.1. Przyczyny wykluczenia społecznego

Interesują nas tu przyczyny powstawania i trwania sytuacji znacznie utrudniających lub uniemożliwiających zgodne z prawem odgrywanie ról społecznych, dostęp do zasobów publicznych i godne zabezpieczenie własnej egzystencji. Wyżej założyliśmy, że **przyczyny te nie leżą po stronie wykluczanych jednostek w takim sensie, że nie są zawinione, nie wynikają z ich wad moralnych. Podkreślaliśmy, że przyczyny te mogą być związane z cechami jednostek wykluczanych, ale cechy te są społecznie narzucane i określane.** Rasa, płeć czy niepełnosprawność umysłowa albo ubóstwo, bezrobocie czy kryminalna przeszłość nie miałyby żadnego znaczenia wykluczającego, gdyby nie rozmaite wykluczające zachowania, praktyki, poglądy, oceny, normy i – najogólniej mówiąc – instytucje, które narosły wokół tego rodzaju cech. **To właśnie w takich instytucjonalno-kulturowych kompleksach warunkujących określone praktyki należy szukać przyczyn wykluczenia społecznego.**

W wyróżnionych przez nas sferach społecznego funkcjonowania ludzi i odpowiadających im sferach praw człowieka funkcjonują ważne instytucje społeczne. Są to instytucje rodzinne (np. prawo rodzinne), instytucje opiekuńcze (wspierające i zastępujące rodzinę), instytucje życia towarzyskiego (np. zabawa, rozrywka), instytucje gospodarcze (np. firmy, rynki, instytucje ochrony pracy), instytucje polityczne (np. władza i administracja centralna i lokalna, partie polityczne), instytucje obywatelskie (np. stowarzyszenia), instytucje socjalne (np. ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, ochrona zdrowia), instytucje kulturalne (np. nauka, edukacja, media, sztuka). Instytucje rozumiemy tu szeroko, jako zbiory norm i wartości (formalnie wyrażone w prawie stanowionym), organizacyjne formy ich realizacji i konieczne do tego zasoby, dotyczące wyodrębnionej sfery życia społecznego.

Funkcjonowanie systemu tych instytucji kształtuje układ szans i ryzyk oraz ułatwień i przeszkód w prowadzeniu przez jednostki takiego życia, jakiego pragną. Owe układy, tak jak i potencjał do radzenia sobie z nimi są zróżnicowane. Może być więc tak, że na starcie jedni mają więcej szans i ułatwień niż ryzyk i przeszkód, dysponując przy tym dużo większym potencjałem osobistym i rodzinnym do pokonywania trudności. W dzisiejszym społeczeństwie dostęp jednostki do potrzebnych jej dóbr i usług (od żywności i usług medycznych do telekomunikacji i Internetu) w coraz większym stopniu zależy od tego jak działają i współdziałają ze sobą instytucje. Nie chodzi tylko o dostęp formalny, ale także o takie zasoby, jak wiedza i umiejętności, które są konieczne, aby skorzystać z tego, co jest formalnie dostępne.

Instytucje są podtrzymywane przez swój historyczny rozwój, przez układy interesów ekonomicznych i politycznych ludzi korzystających z ich funkcjonowania i wiele innych mechanizmów. Mimo inercji instytucje, a nawet całe ustroje (systemy instytucji) można zmieniać, czego najlepszym przykładem są losy polskiego społeczeństwa w XX wieku.

Przyczyny wykluczenia i inkluzji społecznej (również tej na złych warunkach) mają więc instytucjonalny charakter i należy ich szukać w funkcjonowaniu poszczególnych instytucji społecznych oraz w tym, jak wzajemnie na siebie oddziałują i jak są ze sobą powiązane. Wspomnieliśmy wyżej o tym, że ludzie mają różny potencjał osobowy (np. sprawność i zdrowie), rodzinny (np. pozycja społeczna rodziców) i materialny (np. zamożność) do radzenia sobie z przeszkodami o charakterze instytucjonalnym. Jest oczywiste, że osoby z niskim potencjałem tego rodzaju są bardziej narażone na to, że przyczyny wykluczenia społecznego właśnie w ich przypadku doprowadzą do trwałych i negatywnych konsekwencji dla prowadzonego przez nie życia. Widać tu wyraźnie, że **nierówności społeczne są ważnym uwarunkowaniem procesów przyczynowych wykluczających bądź włączających na złych warunkach.**

Instytucje i kultura danego społeczeństwa są kształtowane zarówno przez wewnętrzne, jak i przez zewnętrzne czynniki i procesy. W globalizującym i regionalizującym się świecie nie można pomijać tych ostatnich. Należą do nich głównie działania organizacji ponadnarodowych o politycznym i gospodarczym charakterze, a także nieprzewidywalne zdarzenia wpływające chociażby na globalnie powiązane rynki finansowe czy ceny podstawowych surowców, jakie dany

kraj musi importować. **Świat instytucji ma nie tylko narodowy charakter, są również instytucje międzynarodowe i ponadnarodowe.** Świadome wpływanie na procesy wykluczania i włączania ludzi w społeczeństwo musi być podejmowane również na tym poziomie.

Grupa III i IV miały podjąć pierwsze kroki na drodze do rozpoznania sytuacji, jeśli chodzi o przyczyny wykluczenia społecznego w instytucjonalnym wymiarze. W tym miejscu możemy jedynie wskazać kierunki poszukiwań. Wiele sytuacji wykluczających powstaje dlatego, że podstawowe rynki (pracy, kredytu, ubezpieczeń) nie są doskonałymi mechanizmami ekonomicznymi, państwem kierują nie tylko oddani interesowi publicznemu szlachetni politycy, urzędnikami są nie tylko bezinteresowni fachowcy, w kasie publicznej brak pieniędzy na wszystkie ważne cele społeczne, organizacje obywatelskie nie są w stanie rozwiązać wszystkich naszych problemów, a nauki społeczne mogą dać o wiele mniej niż się po nich spodziewamy. W analizach, które nastawione są na tworzenie zaleceń i rekomendacji, a także w programach działania należy uwzględniać te ogólne uwarunkowania i ograniczenia, **aby nie popełniać wciąż tych samych błędów wynikających z nierealistycznych założeń.**

4.2. Skutki wykluczenia społecznego

W definicji przyjęliśmy, że wykluczeniem są sytuacje znacznie utrudniające lub uniemożliwiające wypełnianie ról społecznych, korzystanie z zasobów publicznych i godne zabezpieczenie własnej egzystencji poprzez rynek i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Załóżmy, że sytuacja X uniemożliwia nam zgodne z prawem pełnienie ról zawodowych. Bezpośrednie skutki znalezienia się w takiej sytuacji mogą być co najmniej trzy: 1) w ogóle nie pełnimy ról zawodowych (przymusowa bierność zawodowa), 2) staramy się jednak walczyć o to by te role pełnić (bezskuteczne poszukiwanie pracy), 3) pełnimy te role niezgodnie z prawem (praca na czarno). Uogólniając, znalezienie się w sytuacji, która uniemożliwia nam robienie czegoś zgodnie z prawem możemy 1) w ogóle tego nie robić, 2) starać się bezskutecznie robić to zgodnie z prawem, 3) robić to, ale niezgodnie z prawem. **Wynika z tego jasno, że pierwszym rodzajem bezpośrednich skutków wykluczenia społecznego jest niewypełnienie ról społecznych, niekorzystanie z zasobów publicznych, niezabezpieczanie własnej egzystencji w godny sposób.** W takim przypadku **konsekwencją musi być izolacja społeczna, ubożenie i ubóstwo oraz utrata poczucia godności (upokorzenie),** co najlepiej widać w postaci długotrwałej ulicznej bezdomności pogodzonej ze swoim losem. Drugi rodzaj skutków tylko tym się różni od pierwszego, że postępującej izolacji i ubożeniu towarzyszą ciągłe i bezskuteczne wysiłki, by jednak jakoś funkcjonować społecznie, korzystać z publicznych zasobów i zabezpieczyć własną egzystencję, co może opóźnić proces izolacji i ubożenia. Trzeci rodzaj skutków nie musi się wiązać z ubożeniem, ale z nielegalnością działania, czyli po prostu z przestępczością. Hipoteza więc jest taka, że **wykluczenie społeczne rozumiane jako sytuacje uniemożliwiające ma za skutek izolację społeczną, upokorzenie, ubóstwo i/lub przestępczość. Proces prowadzący do tych skutków będzie wolniejszy u jednostek z większym potencjałem osobowym, rodzinnym i materialnym, a szybszy tam, gdzie te zasoby są mniejsze.**

Nieco inaczej jest, gdy sytuacja X znacznie utrudnia nam zgodne z prawem funkcjonowanie społeczne, ale nie uniemożliwia go. Skutki tego mogą być takie, jak w przypadku sytuacji uniemożliwiającej, gdy trudności okażą się zbyt duże. Niemniej może się zdarzyć, że z wielkim trudem (ponieważ sytuacja wykluczająca z definicji znacznie utrudnia funkcjonowanie), ale jednak uda nam się funkcjonować zgodnie z prawem mimo istnienia sytuacji wykluczającej. Jakie są tego skutki? Wielki trud oznacza duże koszty, mimo tego, że na poziomie wykonywania ról społecznych, korzystania z zasobów publicznych i godnego zabezpieczenia egzystencji nie widać problemów, to wspomniane koszty oznaczają utratę zasobów nieodnawialnych takich, jak np. czas wolny i zdrowie.

Jak wspomnieliśmy sytuacje wykluczające nie dotyczą identycznych jednostek, różnią się one pod wieloma względami. W przypadku sytuacji uniemożliwiających ma to znaczenie dla szybkości procesu, ale też, czy będziemy mieli do czynienia raczej z ubóstwem, raczej z przestępczością, czy z oboma tymi skutkami naraz. Jeżeli bierzemy pod uwagę sytuacje znacznie

utrudniające, to ich skutkiem będzie pogłębienie tej wstępnej nierówności, bo mimo dużych kosztów część jednostek poradzi sobie jednak z trudnościami, a część nie. Ponadto różnice między zasobami jednostek, których nie dotknęły sytuacje wykluczające, a tymi, które sobie z nimi poradziły dużym kosztem także się pogłębią.

Podsumowując, spodziewamy się, że wykluczenie społeczne skutkuje izolacją, upokorzeniem, ubożeniem, ubóstwem i/lub przestępczością oraz pogłębieniem nierówności społecznych.

5. Modelowa polityka oparta na zasadach NSIS

5.1. Wprowadzenie

Myślmy tu o szeroko rozumianej polityce społecznej, której celem jest społeczeństwo zintegrowane i jednocześnie wolne od problemów wykluczenia społecznego i ubóstwa. **Zasadnicze cechy tej polityki ujmujemy w naszym określeniu integracji społecznej: wspólnotowość, oparcie na dialogu i zasadach demokratycznych, współuczestnictwo, praworządność, tolerancja, prawa człowieka, wspomaganie ludzi w realizowaniu ich celów życiowych.** Modelowość tej polityki nie polega na tym, że ma ona odzwierciedlać rzeczywistość, ale na tym, że takiej polityki byśmy chcieli, mając nadzieję, że to właśnie ona przybliży nas do realizacji głównego celu w pożądanym przez nas sposób. Ważne dla nas jest nie tylko to, że polityka ma prowadzić do celu, ale i to, by przy tej okazji nie była ona zaprzeczeniem wartości, które są podstawą Narodowej Strategii Integracji Społecznej, np. ludzkiej wolności i podmiotowości. Nie mamy już zaufania do polityki narzuconej z góry, upaństwowionej, niepodatnej na zmiany, gwałcącej autonomię ludzi i osłabiającej pozytywne odruchy społeczne takie, jak solidarność, samopomoc czy samoorganizacja. **Głównym przedmiotem oddziaływania modelowej polityki są instytucje, gdyż to one i ich funkcjonowanie generują sytuacje wykluczające lub „włączające”, ale na złych warunkach.**

5.2. Prawa człowieka

Z pragmatycznego punktu widzenia najważniejsza w koncepcji integracji społecznej jest idea praw człowieka. Polska ratyfikowała oba Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka ONZ, Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a ostatnio Konwencję 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, a także bardzo selektywnie Europejską Kartę Społeczną z 1961 r. (istnieje ambitniejsza wersja tego dokumentu, nazywana Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną z 1996, **w artykule 30 sformułowano tam bezpośrednio prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym**). Przystępując do Unii Europejskiej powinniśmy także pamiętać, że zapisy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej dotyczące polityki społecznej nawiązują również do Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989. W polskiej Konstytucji i w wielu ustawach także określono prawa tego rodzaju. Część tych dokumentów wyposażono w procedury raportowania o postępach w realizacji praw i możliwość skarg. Mamy też instytucje powołane do kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich takie, jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Powołanie tego ostatniego urzędu jest szczególnie ważne, bo dzieci są jedną z tych zbiorowości, które z pewnością należą do najsłabszych w społeczeństwie.

To właśnie poziom przestrzegania praw człowieka w Polsce powinien być głównym tematem debaty publicznej, a wystąpienia wspomnianych Rzeczników powinny mieć taką rangę, jak obecnie wypowiedzi ministra finansów, ministra gospodarki, szefa banku centralnego czy publicystów ekonomicznych. Wskaźniki obrazujące stan przestrzegania tych praw powinny mieć taką rangę, jak obecnie stopa wzrostu produktu krajowego lub wskaźnik wzrostu cen. Nie znaczy to, że kondycja gospodarki jest mniej istotna, oznacza to tylko tyle, że interesować się powinniśmy nie tylko stanem środków do osiągnięcia celów materialnych, ale również tym, czy osiągamy również inne cele oraz tym, jakie życie zmuszeni są prowadzić najsłabsi członkowie naszego społeczeństwa. To jest zasadnicze kryterium jego rozwoju, o czym traktuje motto tego dokumentu.

Prawa obywatelskie (łącznie z prawami socjalnymi) opierają się na założeniu, że władze publiczne mają obowiązki w stosunku do obywateli, np. co do zapewnienia bezpieczeństwa w jego podstawowych wymiarach. Sami obywatele mają również różne obowiązki (od rodzinnych po obywatelskie), ale wywiązywanie się nich jest jednak coraz bardziej wymagające – z jednej strony co do przejawianych postaw, posiadanej wiedzy i umiejętności, a z drugiej w odniesieniu do zasobów o charakterze materialnym i czasu (choć już na poziomie zdobywania wiedzy i umiejętności trzeba mieć środki materialne, np. na podręczniki dla dzieci czy dodatkowe lekcje, na

dokształcanie się, a kształtowanie postaw i dokształcanie się wymagają również czasu). Paradoksalnie więc wywiązywanie się z obowiązków przez obywateli również stwarza obowiązki po stronie władzy publicznej. Powinna ona zapewnić takie warunki, by postawy obywateli, ich wiedza i umiejętności oraz środki materialne i czas były wystarczające do podołania podstawowym obowiązkom. **Polityka zmuszania ludzi do tego by wywiązywali się z obowiązków, bez podjęcia zasadniczych reform, które stworzyłyby warunki do tego, by chcieli oni i mogli się z nich wywiązywać jest wyjątkowo jednostronna i gwałci podstawowe wartości, na jakich chcemy oprzeć Narodową Strategię Integracji Społecznej.** Interesujące, że na ogół zwraca się uwagę na erozję postaw wobec obowiązków u biednych, zachowując ślepotę na erozję obowiązków u bogatych, np. uniki i oszustwa podatkowe czy marnotrawienie pieniędzy na prywatny luksus. Nie dosyć tego, niektórzy publicyści oficjalnie nawołują do niepłacenia podatków, a jest to przecież podstawowy obowiązek obywatelski (jakie by owe podatki nie były). Jest też oczywiste, że ludzie, którzy dzięki funkcjonowaniu społeczeństwa wzbogacili się i mają duże możliwości działania, są zobowiązani wobec tego społeczeństwa wielokrotnie bardziej, niż ci którym dało ono jedynie niski, stygmatyzujący zasiłek i pogardę. Społeczne nauczanie Jana Pawła II jest tu bardzo wymowne.

Uzupełnienie, wzmacnianie, promowanie instytucji praw człowieka oraz ich rzeczywiste funkcjonowanie w Polsce jest fundamentem proponowanej przez nas polityki modelowej, zasadniczym narzędziem i podstawowym warunkiem osiągnięcia naszego głównego celu.

5.3. Dialog społeczny

Oparcie na dialogu ma być jedną z podstawowych cech naszej modelowej polityki. Obecnie polski dialog społeczny zinstytucjonalizowany jest na poziomie centralnym (Komisja Trójstronna) i wojewódzkim (wojewódzkie komisje dialogu społecznego, które mogą być powoływane, ale nie ma takiego obowiązku prawnego) oraz dotyczy trzech stron: władzy publicznej (rząd, samorząd), przedstawicieli zatrudnionych i przedstawicieli zatrudniających. Instytucje te mają głównie charakter konsultacyjno-doradczy, ich celem jest łagodzenie konfliktów społecznych na płaszczyźnie pracownicy najemni – przedsiębiorcy i funkcjonują obok zasadniczych dla demokracji parlamentarnej kanałów reprezentacji interesów, jakimi są partie polityczne i parlament. Tradycyjnie konflikt między „pracą” i „kapitałem” rozrywał tkankę społeczną, stąd trójstronny dialog społeczny jest ważnym instrumentem kontrolowania poziomu tego rodzaju konfliktu społecznego.

W polityce modelowej dialog społeczny powinien być nadal instytucjonalizowany i wzmacniany, pod warunkiem jego rozszerzenia o kolejne strony, a głównie o reprezentację organizacji obywatelskich i instytucji takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich. W klasycznym dialogu trójstronnym nikt nie reprezentuje interesów grup najsłabszych, np. znajdujących się poza rynkiem pracy. Przy słabnącej pozycji związków zawodowych tradycyjna trójstronność staje się dodatkowym kanałem presji prywatnych interesów przedsiębiorców na władzę publiczną, dlatego jego uzupełnienie o stronę obywatelską może być uzasadnione i w takiej perspektywie. Wymaga to jednak od sektora obywatelskiego zdolności do wyłonienia trwałej reprezentacji, a także zmian instytucjonalnych.

5.4 Działy

Prawa człowieka dzielimy na pięć kategorii, na tej podstawie można uznać, że naszą modelową politykę trzeba podzielić na pięć głównych działów: obywatelski i cywilny (m.in. sprawy rodzinne i opiekuńcze, stowarzyszeniowe), polityczny (m.in. problematyka korupcji, jakości rządzenia, usprawniania demokracji, wymiaru sprawiedliwości, decentralizacji), gospodarczy (m.in. zagadnienia prawa pracy, polityka budżetowa, kontrola nad środkami publicznymi), socjalny (m.in. ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, pomoc medyczna i mieszkaniowa) i kulturalny (m.in. problematyka edukacyjna, medialna, związana z twórczością artystyczną). **Główną cechą charakterystyczną polityki modelowej jest to, że jej instrumentem są zmiany instytucjonalne w tych szeroko określonych obszarach.** Wynika to z założenia, że przyczyny wykluczenia

społecznego mają charakter instytucjonalny, tkwią w cechach instytucji, jak i w cechach ich funkcjonowania. Dlatego oddziaływanie na te przyczyny musi być skoncentrowane właśnie na instytucjach.

W debatach publicznych na forach Unii Europejskiej karierę zrobiło pojęcie *mainstreaming*, które oznacza, że pewien uznany za ważny cel lub aspekt (np. *gender mainstreaming*) próbuje się wbudować we wszystkie inicjowane i prowadzone działania, niezależnie od tego, jakiej dziedziny praw człowieka te działania dotyczą. Podobna intencja towarzyszy postulatowi, by zagadnienia polityczne, gospodarcze, czy techniczne zawsze rozpatrywać z perspektywy ich społecznych skutków albo postulatowi, by wszystkie ministerstwa przyczyniały się do realizacji pełnego zatrudnienia. Jest to próba przełamania tradycyjnej wady biurokracji, a mianowicie – resortowości. **Modelowa polityka społeczna zakłada więc koordynację poziomą między działaniami w wyróżnionych działach (jak widzimy zawierają one wiele różnych podobszarów), jak i pomiędzy działami polityki.** Bez różnych form koordynacji istnieje duże prawdopodobieństwo, że odizolowane od siebie, bez przepływu informacji, bez podmiotów koordynujących i bez wspólnych celów skutki działania w ramach działów i podobszarów same staną się okolicznościami współtworzącymi sytuacje wykluczające.

Pewne elementy systemu koordynacji poziomej dodano ostatnio ustawą o zatrudnieniu socjalnym, są to gminne, powiatowe i wojewódzkie **strategie integracji i polityki społecznej**, które mają obejmować programy pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, ochrony zdrowia, profilaktyki i leczenia uzależnień, budownictwa socjalnego i edukacji publicznej. Mowa tam więc o nieco węższej rozumianej polityce społecznej, brakuje ponadto poziomu krajowego, np. narodowej strategii integracji i polityki społecznej. Jeżeli inicjatorzy idei Narodowej Strategii Integracji Społecznej chcieliby, żeby to ona była tym brakującym ogniwiem, to powinni zaproponować jej umocowanie prawne i wziąć pod uwagę to, że obejmie ona zapewne szerszy zakres tematyczny.

Uważamy, że status Narodowej Strategii powinien być zbliżony do tego, jaki mają programy rządowe o ponadresortowym znaczeniu, ale rozpisujące zadania na poszczególne ministerstwa. Powoływanie osobnego ciała zarządzającego Narodową Strategią może być gorszym rozwiązaniem jako, że ciała tego typu są na ogół pozbawione instrumentów wpływu na ministerstwa. Ważne jest jednak także przypisanie odpowiedzialności za jej realizację. Ogólnie zaś nie mamy doświadczenia w budowie i wdrażaniu ponadresortowych strategii szeroko rozumianej polityki społecznej. Narodowa Strategia będzie w tym przypadku dokumentem prekursorskim, dlatego należy uwzględnić również ten wymiar zagadnienia.

5.5. Sektory

Wyróżnia się na ogół trzy sektory realizowania zadań społecznych – publiczny, pozarządowy i prywatny. Może bardziej precyzyjne będzie odróżnienie sektorów niekomercyjnego, pozarynkowego – sektory publiczny i obywatelski oraz komercyjnego, rynkowego – sektor prywatny. **Obecnie realizowana jest idea, że zadania, za które współodpowiedzialne jest całe społeczeństwo (władza publiczna), wyrażone m.in. w katalogu praw obywatelskich, mogą być realizowane przez różne sektory.** Dobrym przykładem tej praktyki są szkoły społeczne i prywatne realizujące funkcje szkół publicznych czy spółdzielcze i prywatne zakłady opieki zdrowotnej, które mają kontrakty z Narodowym Funduszem Zdrowia na świadczenie usług w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto za innowacyjne uznaje się projekty międzysektorowe, np. partnerstwo publiczno-prywatne (m.in. zdania publiczne, a finansowanie inwestycji i opłaty należą do inwestorów prywatnych), publiczno-obywatelskie (m.in. kontraktowanie usług opiekuńczych) czy obywatelsko-prywatne (m.in. finansowanie organizacji obywatelskich przez prywatne firmy występujące jako sponsorzy). Stawiane są też hipotezy, że granice między poszczególnymi sektorami są coraz bardziej płynne.

Nie mamy chyba powodów, by w naszej modelowej polityce społecznej odrzucać ideę wielosektorowości i międzysektorowego partnerstwa przy zachowaniu odpowiedzialności władzy publicznej. **Trzeba jednak pamiętać, że każdy sektor ma swoje silne i słabe strony, a rolą władzy publicznej musi być łączenie owych silnych stron i unikanie słabości, a także**

skuteczny nadzór i kontrola nad podmiotami wykonującymi zadania publiczne współfinansowane ze środków publicznych. Ponadto istotne są możliwości szybkiej reakcji na wykryte w wyniku nadzoru i kontroli nieprawidłowości w realizowaniu zadań publicznych.

Uważamy za błąd próby złożenia wszystkich zadań związanych z integracją i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu na barki organizacji obywatelskich. Wielowymiarowość wykluczenia społecznego wymaga nie tylko koordynacji poziomej, ale również wielosektorowości modelowej polityki. Z drugiej strony w modelowej polityce sektor obywatelski ma do odegrania niebagatelną rolę. Organizacje tego typu nastawione są na wspieranie osób znajdujących się w sytuacjach wykluczających, wobec których działania w sektorze publicznym i prywatnym okazały się być nieskuteczne lub same stały się okolicznościami wykluczającymi.

5.6. Poziomy

Wraz z odradzającą się polską samorządnością powstaje **samorządowa polityka społeczna.** Obecnie ma ona trzy formalne poziomy: gmina, powiat, województwo. O ile gmina ma już ponad dziesięcioletnie tradycje, to powiaty i dzisiejsze duże województwa zostały ustanowione dopiero w 1999. Szczególnie wskazuje się przy tym na słabość szczebla powiatowego. Rządowa polityka społeczna ma zaś co najmniej dwa poziomy – wojewódzki i centralny. Ogólny proces zachodzący w tym wymiarze, to postępująca decentralizacja zadań i odpowiedzialności, czyli m.in. przekazywanie kompetencji rządowych do samorządu, a w ramach samorządu przekazywanie kompetencji na jego niższe poziomy. **Powstaje więc złożona wielopoziomowa struktura publicznej polityki społecznej, znacznie trudniejsza do centralnego sterowania, zarządzania i koordynowania w porównaniu z całkowicie rządową czy państwową strukturą znaną z PRL.** Decentralizacja kompetencji wymaga decentralizacji finansów publicznych, która z dużymi oporami wprowadzana jest w Polsce od kilku już lat i jej tempo krytykowane jest przez środowiska samorządowe. Czasem też wspomina się o idei decentralizacji tworzenia prawa lub podobnych do niego ogólnych zasad działania.

Omówiona struktura będzie także strukturą naszej modelowej polityki, o ile w Narodowej Strategii nie zaproponuje się innego rozwiązania instytucjonalnego. Struktury zdecentralizowane uważa się na ogół za bardziej elastyczne, lepiej przystosowujące się do zmiany sytuacji, łatwiej zdobywające prawdziwe informacje. **Decentralizacja kompetencji, odpowiedzialności i finansów bez silnych mechanizmów i instytucji koordynacji, a także kontroli grozi jednak powstawaniem wielu nowych sytuacji wykluczających oraz regionalnych i lokalnych dysproporcji,** czego chyba najlepsze przykłady mieliśmy w okresie działania kas chorych.

Wspomniany wyżej system koordynacji poziomej (strategie integracji i polityki społecznej) zawiera także **elementy koordynacji pionowej:** powiatowe strategie integracji i polityki społecznej mają być opracowywane w konsultacji z gminami, a wojewódzkie – w konsultacji z gminami i powiatami. Na naszych spotkaniach wielokrotnie wskazywano, że należałoby w tym kontekście zbadać i ocenić doświadczenia programowania regionalnego, gdzie na podstawie strategii narodowej tworzone są strategie wojewódzkie, które są podstawą przekazywania środków z budżetu centralnego w ramach kontraktów regionalnych. Polityka modelowa winna być więc nie tylko zdecentralizowana, ale też zregionalizowana. **System polegający na opracowaniu strategii narodowej, która potem jest dostosowywana do warunków regionalnych i lokalnych poprzez odpowiednie strategie niższego szczebla wydaje się być obiecującym narzędziem koordynacji pionowej.**

5.7. Instytucjonalizacja

Nie można oczekiwać, że integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w sposób spontaniczny przenikną do wszystkich działów szeroko rozumianej polityki społecznej, na wszystkie poziomy i jako ogólne idee same przez się zmienią rzeczywistość. Narodowa Strategia wprowadzi je na bardzo ogólnym poziomie do obiegu, ale to tylko początek raczej długiego procesu. Instytucjonalizacja wymaga m.in. dopracowania teoretycznych i aksjologicznych

podstaw, uruchomienia badań i innych instytucji kreujących wiedzę i ułatwiających jej rozpowszechnianie, debata nad celami na podstawie propozycji aksjologicznych i wytworzonej wiedzy, stworzenia programów działań, które mają cele realizować, opracowania planów realizacji tych programów, mobilizacji kadr i środków dla ich wdrożenia itd. Jest to złożone przedsięwzięcie społeczne, które bez instytucjonalizacji oraz bez trwałego wsparcia politycznego nie ma szans na realizację.

Na nasz wniosek przetłumaczono ustawę prowincji Quebec. Jest to przykład projektu instytucjonalizacji polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, powołano tam m.in. komitet doradczy dla ministra odpowiedzialnego za strategię w tym zakresie, obserwatorium dla zbierania informacji o tym zagadnieniu oraz specjalny fundusz, by mieć z czego przedsięwzięcia te finansować. Tego rodzaju przykłady pokazują, jak dokonać instytucjonalizacji Procesu Integracji Społecznej w Polsce. Bez działań tego rodzaju, cała inicjatywa zakończy się wraz z rokiem 2004, kiedy to opracujemy pierwszy i, jak wynika z propozycji Komisji Europejskiej, ostatni Narodowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej.

5.8. Kadry

Polityka modelowa ma być wielodziałowa i wielopoziomowa jednocześnie, ma być czymś nowym zarówno pod względem pojęciowym (wykluczenie społeczne), jak i organizacyjnym (koordynacja), a więc nikt nie jest obecnie do jej wdrażania przygotowany. Spróbujmy z kształtu modelowej polityki wywieść wiedzę, rozumienie, umiejętności, których należy wymagać od kadr przygotowujących, wdrażających i realizujących Narodową Strategię. Ważna byłaby na pewno wiedza na temat instytucji szeroko rozumianej polityki społecznej; od praw człowieka obowiązujących w Polsce, przez struktury kompetencji władz publicznych i przepływy środków, do szczegółów dotyczących funkcjonowania różnych typów zakładów socjalnych. Należałoby wymagać rozumienia wzajemnych powiązań między problemami społecznymi oraz ich uwarunkowań przyczynowych, skutków bezpośrednich i dalszych konsekwencji. **Za zasadniczą umiejętność należałoby uznać organizowanie, za pomocą narzędzi, których dostarczy polityka modelowa, spójnego działania w rozproszonym środowisku instytucjonalnym – gdzie jest wiele podmiotów równorzędnych i autonomicznych i gdzie nie można prowadzić działań na zasadzie hierarchii władzy.** To z kolei wymaga odpowiednich walorów osobowych, np. otwartości i postawy nastawionej na dialog. Zdobyć tego rodzaju kwalifikacji trudno sobie wyobrazić bez dobrej jakości studiów licencjackich, a może nawet magisterskich. Żeby jednak myśleć o studiach tego rodzaju trzeba mieć odpowiednie kadry naukowe i dydaktyczne. W Polsce nie ma kierunku polityka społeczna, a tylko jeden Instytut Polityki Społecznej kształci tu w pełnym zakresie (magisterium, licencjat, studia uzupełniające), wciskając jednak swój program w gorset politologii, nie mówiąc już o innych problemach.

W polityce modelowej odegrać powinni ważną rolę pracownicy socjalni nie tyle ze względu na swoją obecną sytuację zawodową, ale ambicje tego zawodu, dosyć bliskie idei modelowej polityki, przynajmniej na poziomie lokalnym. Wynika z tego wiele postulatów dotyczących zarówno kształcenia do tego zawodu, jak i jego dalszej instytucjonalizacji oraz podnoszenia rangi społecznej. Tu również brak możliwości uzyskania tytułu magistra w zakresie pracy socjalnej, chociaż kształcenie na poziomie policealnym wydaje się być dobrze rozwinięte, nie wiadomo jednak, jaki jest jego stan po przejściu policealnych szkół służb społecznych w kompetencje marszałków województw.

Wiążemy więc nadzieje z dwoma zawodami ujętymi w klasyfikacji zawodów i specjalności: specjalista polityki społecznej i pracownik socjalny. Proces instytucjonalizacji tego pierwszego jeszcze się nawet nie rozpoczął (poza ukształtowanym już środowiskiem akademickim), o wiele dłuższą historię i lepsze perspektywy ma ten drugi, chociaż na poziomie akademickim w stosunku do polityki społecznej wydaje się mniej rozwinięty.

5.9. Sprawność

Na ogół ceni się politykę społeczną ze względu na wartości, które się z nią wiąże, np. sprawiedliwość według zasady pierwszeństwa potrzeb najsłabszych członków społeczeństwa. Prakseologowie, których mistrzem był Tadeusz Kotarbiński, podkreślali inne kryteria oceny, nie tyle dotyczące intencji czy celów działania, ale właśnie jego sprawności. Głównymi kryteriami sprawności są zaś **skuteczność**, gdy odpowiada się na pytanie, czy skutki zrealizowanego działania podobne są do jego celów oraz **efektywność**, gdy pytanie brzmi: czy cele zostały osiągnięte bez marnotrawstwa zasobów i środków. Kryteria używane przez naszą główną instytucję oceniającą działalność organów publicznych, czyli Najwyższą Izbę Kontroli, to: **legalność**, **gospodarność**, **celowość**, **rzetelność**. W standardach audytu wewnętrznego dodaje się również **przejrzystość** i **jawność**. W ewaluacji unijnej mamy jeszcze: **trafność** (zgodność celów z potrzebami), **użyteczność** (potrzeby a wyniki programu) i **trwałość** (efektów programu po jego zakończeniu).

Nacisk na zalety prakseologiczne w społeczeństwach demokratycznych oparty na wiedzy jest coraz większy, stąd też rosnące znaczenie obserwacji działań w fazie realizacji programów polityki (monitoring) oraz jej ewaluacji na różnych etapach – przed wdrożeniem programów (np. projekty pilotażowe), w trakcie ich wdrażania (kontrola osiągania celów pośrednich) oraz po ich zakończeniu w krótkim i dłuższym okresie. Coraz większe znaczenie monitoringu i ewaluacji w naszej polityce – nie tylko modelowej – będzie wymuszane ogólnie przez procedury przyznawania i kontroli wydatkowania środków z funduszy UE. Jest jednak istotne, by sfera ta nie została zbiurokratyzowana i zamieniona w rytualne sporządzanie sprawozdań, które odpowiadają rozbudowanym wymogom formalnym, ale nie mają wiele wspólnego z rzeczywistością, którą miały pokazywać. Zaradzić temu może instytucjonalizacja badań ewaluacyjnych. **Gdy powierzmy ewaluację niezależnym ewaluatorom, którzy mają swój kodeks etyczny i standardy profesjonalne, to możemy się spodziewać rzetelnej oceny.** Problem jednak w tym, że ewaluacja to w Polsce również nowa dziedzina wiedzy i umiejętności. Mamy tu jednak już pewne doświadczenia (monitoring reformy edukacji, ocena skuteczności niektórych instrumentów rynku pracy), a ze względu na potrzeby sektora prywatnego szybko rozwija się np. ewaluacja szkoleń.

5.10. Instrumenty

Instrumentalny wymiar modelowej polityki związany jest z możliwościami realizowania zadań i osiągania celów. Czasem dzieli się instrumenty szeroko rozumianej polityki społecznej na prawne, informacyjne, ekonomiczne, kadrowe oraz kształtowania przestrzeni. Niekiedy sprowadza się je do różnego rodzaju świadczeń (wąsko rozumiana polityka społeczna), które mogą mieć wiele form, np. usługi (m.in. porada, nauczanie, opieka), rzeczy (m.in. żywność, ubranie, narzędzia pracy), pieniądze (m.in. różnego rodzaju zasiłki, ulgi podatkowe). **Obecnie największe nadzieje w perspektywie integracyjnej budzą chyba usługi, a rośnie zniechęcenie do świadczeń pieniężnych, które na ogół są zbyt niskie i zbyt krótko wypłacane by trwale wyrwać gospodarstwa domowe z ubóstwa dochodowego, a w dodatku przypisuje się im demobilizujące i demoralizujące właściwości.** Popularnym ideałem wydaje się dziś, by każdy zdrowy dorosły członek społeczeństwa utrzymywał się wyłącznie z własnej pracy, a więc jakiegokolwiek świadczenia pieniężne dla takich osób nie dość, że są niewystarczające i demobilizujące, to jeszcze je negatywnie naznaczają.

Modelowa polityka społeczna powinna w większym stopniu wykorzystywać świadczenia w formie usług. Jednocześnie musimy pamiętać, że minimum bezpieczeństwa materialnego jest niezbędne, by ludzie byli w stanie korzystać z usług, jakie są im oferowane. Dlatego też **opowiadamy się za rozpoczęciem budowania systemu minimalnego dochodu gwarantowanego** (do czego zresztą zachęca państwa członkowskie sama UE w zaleceniu 441 z 1992 r., dotyczącym wspólnych kryteriów odnośnie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej). Ponadto automatyczne odbieranie, kiedyś przyznanych świadczeń pieniężnych może być równie wykluczające, jak ich nieprzyznawanie w ogóle. Zwrócił na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w odniesieniu do weryfikacji długoletnich rent z powodu niezdolności do pracy. Widać też na tym tle negatywne skutki uboczne krótkowzrostnych i resortowych polityk społecznych. Dobry tego przykład to wykorzystanie wcześniejszych emerytur i łagodniejszych

kryteriów przyznawania rent inwalidzkich dla złagodzenia problemów rynku pracy, a następnie zabieranie się – po wielu latach – do ich weryfikacji w obliczu kłopotów finansów publicznych. W ten sposób ludzi skrzywdzono dwa razy, pierwszy raz zabierając im możliwość podjęcia nowej pracy, a drugi raz zabierając im świadczenie, gdy już nie mają szansy na podjęcie jakiegokolwiek pracy.

5.11. Retoryka

Można czasem usłyszeć wołanie o mniej słów, a więcej działań. Problem jednak w tym, że słowa są równie ważne jak działania, a ponadto można na ludzi oddziaływać również słowami, a więc słowa są też działaniami. Lata retoryki, przypisującej polityce społecznej (na ogół sprowadzanej do świadczeń pieniężnych) bezskuteczność, przeciwnskuteczność i nadmierne koszty spowodowały, że jej zbędność i szkodliwość wielu wpływowym osobom wydaje się po prostu oczywistością. Lata retoryki przypisującej winę za nędzne położenie samym ubogim doprowadziły do tego, że pogardza się nimi i nie szanuje ich dobrego imienia, oskarżając hurtem o lenistwo, wyłudzenia, udawanie i oszukiwanie. Lata retoryki nawołującej do liberalizacji kodeksu pracy, przyniosły jego liberalizację, chociaż zdrowy rozsądek ekonomiczny nakazuje szukać przyczyn masowego bezrobocia w czynnikach makroekonomicznych. Nauka zresztą nigdy nie daje jednoznacznych odpowiedzi na te trudniejsze z nurtujących nas pytań o problemy społeczne. Wśród różnych teorii można przebierać i dobierać je do obranych z góry poglądów warunkowanych interesami. Wyniki badań empirycznych dotyczą zaś na ogół związków między dwiema zmiennymi w izolacji od wszystkich innych zmiennych i pozostałych uwarunkowań ludzkich decyzji, w dodatku przy nierealistycznych założeniach i niedoskonałościach metodologii. Wyciąganie z takich badań jakichkolwiek praktycznych wniosków ma retoryczny, a nie naukowy charakter. **Przejsie od nawet najlepszej jakości wiedzy naukowej do użytecznych praktycznie i mających szansę na realizację zaleceń jest bardzo trudne, czego na ogół w ogóle się nie zauważa.**

W retoryce modelowej polityki społecznej nie należy używać argumentów, iż przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu podejmuje się ze względu na zagrożenie populizmem albo w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Jest zupełnie oczywiste, że w kraju gdzie poziom populizmu jest zerowy, a wzrost gospodarczy galopujący, prawa człowieka mogą być fikcją dla najsłabszych członków tego społeczeństwa. **W retoryce modelowej polityki społecznej dominować powinny argumenty odwołujące się do praw człowieka, czyli do jego godności i wolności.** Narodowa Strategia ma powstać dlatego, że niepokoimy się właśnie o ludzką godność i wolność, szczególnie osób najsłabszych. W retoryce tej szanuje się też dobre imię tych osób.

Poza tym należy zebrać krążące w potocznych i publicystycznych opiniach mity, typowe argumenty i figury retoryczne dotyczące różnych zagadnień związanych z problemami społecznymi i polityką społeczną, przygotować na nie odpowiedzi, w których dowiedzie się ich mityczności, dogmatyczności, interesowności i fałszywości. Na zalew retoryki, w której interesy polityczne lub materialne dominują nad ludzką godnością i wolnością, należy odpowiednio reagować. **Retoryka powinna być instrumentem osiągnięcia celów Narodowej Strategii Integracji Społecznej tak, jak jest ona instrumentem we wszystkich debatach publicznych, jakie się prowadzi w demokracji.**

6. Zakończenie

Doświadczenia płynące z prac Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej nad założeniami Narodowej Strategii oraz z prac nad treścią jej samej powinny zostać poddane analizie w celu zidentyfikowania błędów organizacyjnych, których trudno jest uniknąć przy prekursorskich przedsięwzięciach. Błędy te zaś powinny posłużyć do opracowania takich procedur, które zmniejszą prawdopodobieństwo ich wystąpienia w przyszłości przy podobnych inicjatywach.

Narodowa Strategia, poza innymi walorami, powinna odegrać również rolę edukacyjną. Pojęcie wykluczenia społecznego staje się coraz bardziej popularne w Polsce, co przy zaniedbaniu problemu jego wieloznaczności może prowadzić do licznych nieporozumień.

Wierzymy, że Narodowa Strategia przyczyni się do podniesienia jakości szeroko rozumianej polityki społecznej w Polsce. Ostatecznym testem tej jakości pozostaje jednak to, jakim życiem żyją najslabsi, z którymi wspólnie tworzymy ten kruchy byt nazywany społeczeństwem. Jeżeli będzie to życie krótkie, pełne upokorzeń i zniewolenia nic nas nie usprawiedliwi.