

Wykład 6 Wykluczenie społeczne w działaniach Unii Europejskiej i Rady Europy

(wersja z 9.05.08)

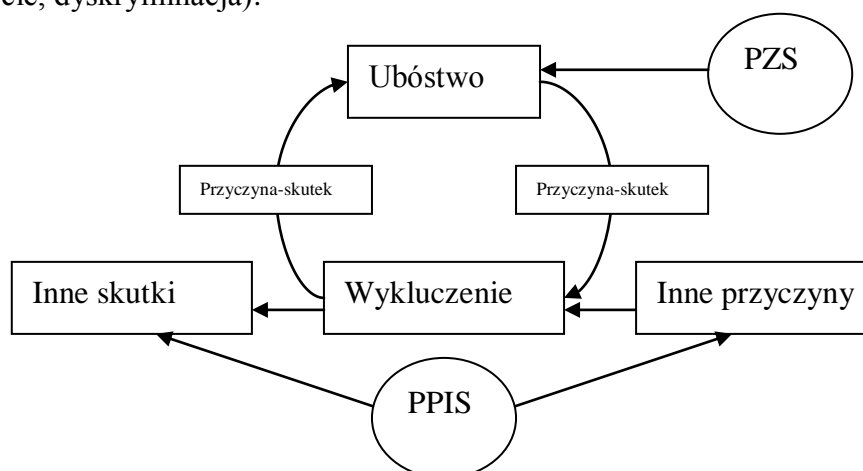
Spis treści

Wprowadzenie	1
Unia Europejska	4
Cztery wspólnotowe programy, w tym jeden nieudany	4
Od Wspólnotowej Karty do Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu	7
Rada Europy	15
Trzy zalecenia i projekt „Godność człowieka i wykluczenie społeczne”	16
Strategia Spójności Społecznej z 2000 r.	18
Dostęp do praw społecznych	19
Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej z 2004 r.	23
Podsumowanie	26
Pytania i zadania	27

Wprowadzenie

Przechodzę teraz do ukazania, jak na wykluczenie społeczne próbowano odpowiadać na poziomie polityki europejskiej. Interesujące są więc Unia Europejska i Rada Europy (RE), która powstała wcześniej niż Europejska Wspólnota Gospodarcza i miała głównie cele pozagospodarcze (np. ochrona praw człowieka). Wyrażenie „wykluczenie społeczne” zaczęło być w Polsce bardziej popularne, gdy przystąpiliśmy do jednego z programów UE, którego cele zostały określone w kontekście walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (*social exclusion*). Rozpocznę więc od tej organizacji i przedstawię w historycznej perspektywie jej inicjatywy i działania związane z tematem wykładu. Poprzestanę na treści tej polityki, bez prób pokazywania jej bezpośrednich rezultatów i bardziej pośredniego wpływu na grupy czy zbiorowości, które uznaje się za zagrożone marginalnością lub wykluczone. Źródłem informacji na temat treści polityki będą różnego rodzaju oficjalne dokumenty. Podobne podejście zastosuję do opisu polityki RE, która również zajmuje się problematyką ubóstwa i wykluczenia społecznego.

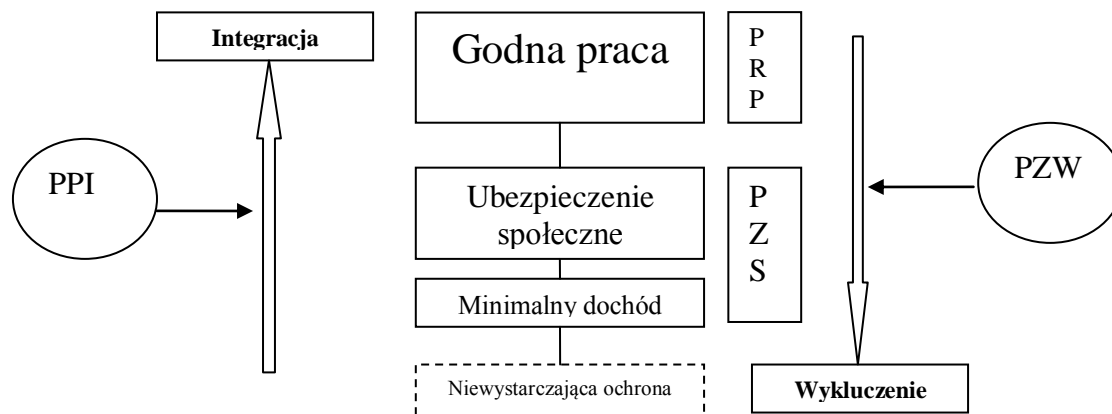
Najpierw jednak kilka uwag na temat polityki integracji społecznej w kontekście tradycyjnej polityki społecznej. Tę ostatnią często wiązano z zapobieganiem ubóstwu (ubezpieczenie społeczne) lub jego łagodzeniem (świadczenia dla wszystkich, pomoc społeczna) w społeczeństwie, nazwijmy ją polityką zabezpieczenia społecznego (PZS). Jeżeli ubóstwo jest jedną z ważnych przyczyn wykluczenia społecznego i/lub jego skutkiem, to skuteczna PZS prowadzi również do zapobiegania mu (hamuje przyczyny) i łagodzenia (zmniejsza negatywne skutki). Na schemacie wygląda to tak (określenie „inne przyczyny” oznacza, inne niż ubóstwo, np. bezrobocie, dyskryminacja).



Pokazałem, że pozostała część polityki integracji społecznej (PPIS) musi koncentrować się na innych przyczynach i innych skutkach wykluczenia społecznego, np. polityka zatrudnienia poprzez pośrednictwo pracy czy polityka edukacyjna dla dorosłych oddziałują na przyczyny wykluczenia związane z bezrobociem i niskimi kwalifikacjami, a politykę zdrowotną w zakresie uzależnień można uznać za element łagodzenia innych niż ubóstwo skutków wykluczenia. Założenie, że wykluczenie społeczne ma wiele przyczyn i wiele skutków

oznacza, że wymaga ono też wielu polityk, co zawsze wiąże się z problemem koordynacji działań wyspecjalizowanych służb socjalnych, zatrudnieniowych, edukacyjnych i medycznych (mam tu na myśli tych wszystkich, którym płaci państwo za profesjonalne usługi w zakresie integracji) itd.

Drugi schemat (za raportem I. Nicaise'a) również pozwoli nam unaocznic różnice między tradycyjną polityką ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego, a szerzej rozumianą polityką integracji społecznej. Uwidoczniono na nim cztery sytuacje w jakich możemy się znaleźć i które mają znaczenie dla wykluczenia społecznego i integracji. Zakładamy, że godna praca (legalna i dająca ochronę przed ubóstwem) to stan najlepiej chroniący przed wykluczeniem, a niewystarczająca ochrona to stan najbardziej sprzyjający wykluczeniu.

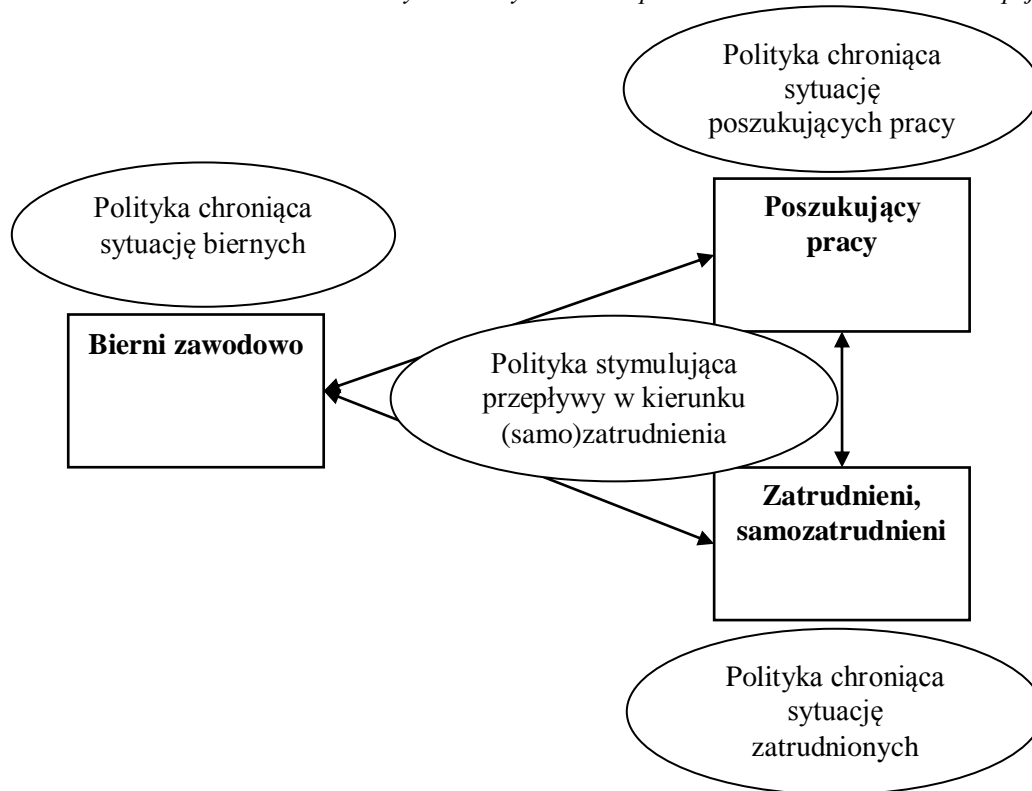


Oznaczenia: PPI – polityka promowania integracji (stymulowanie przepływu do stanu godnej pracy), PZW – polityka zapobiegania wykluczeniu (przeciwdziałanie spadaniu ze stanów wyższych do niższych, a w szczególności do stanu niewystarczającej ochrony), PZS – polityka zabezpieczenia społecznego, PRP – polityka rynku pracy włącznie z funkcją ochronną i demokratyzującą stosunki pracy.

Strzałka do integracji oznacza przesunięcia w kierunku coraz lepszej ochrony przed wykluczeniem, a strzałka w kierunku wykluczenia oznacza przesunięcia do stanów coraz bardziej narażających na wykluczenie. Jak wcześniej przyjęliśmy, polityka zabezpieczenia społecznego decyduje o jakości ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej oraz ich koordynacji, jeżeli jest ona nieskuteczna, to wielu ludzi tracących godną pracę spadnie do poziomu niewystarczającej ochrony (zabezpieczenie społeczne jest „dziurawe”). Pozostała część polityki integracji społecznej to np. polityka zatrudnienia, która ma na celu umieszczenie jak największej liczby ludzi w (samo)zatrudnieniu, które możemy nazwać godną pracą, a także ogólniejsza polityka rynku pracy nastawiona na tworzenie miejsc godnej pracy i ich ochronę.

Na ogólniejszym poziomie możemy odróżnić politykę zapobiegania wykluczeniu społecznemu (na schemacie PZW, hamuje ruch w kierunku niewystarczającej ochrony) i politykę promowania integracji (na schemacie PPI, stymuluje ruch z niewystarczającej ochrony, z pomocy społecznej i z ubezpieczenia społecznego w kierunku godnej pracy). Polityka zabezpieczenia społecznego stanowi więc jeden z elementów szerzej pojmowanej polityki zapobiegania wykluczeniu.

Jeszcze jeden schemat umożliwi nam zrozumienie, dlaczego często zwraca się uwagę na problem możliwej sprzeczności między zapobieganiem wykluczeniu za pomocą polityk godnej pracy i zabezpieczenia społecznego a promowaniem integracji z rynkiem pracy.



Zwolennicy tezy, że polityka ochrony ludzi w pewnych sytuacjach wchodzi w kolizję z polityką, która ma na celu mobilność międzysytuacyjną, opierają się na ekonomicznym rozumowaniu, zakładającym, że chronieni mają mniejszą motywację do wychodzenia ze stanu, który daje im podstawę do ochrony. Przykładowo, chronimy ludzi w sytuacji A, ale chcemy, żeby znajdowali się w sytuacji B, wówczas polityka ochrony wchodzi w konflikt z polityką mobilności od A do B. Każda sytuacja wiąże się z pewnymi kosztami i korzyściami, a ochrona zmniejsza koszty przebywania w A. Zamiast jednak zmniejszać ochronę w celu zwiększania presji wypychającej z A, możemy oddziaływać na zwiększenie korzyści znajdowania się w stanie B.

Skuteczność zabezpieczenia społecznego mierzy się między innymi poziomem redukcji rynkowej stopy ubóstwa (tzn. obliczonej na podstawie informacji o dochodach bez uwzględnienia świadczeń społecznych) przez świadczenia społeczne. Nie wystarcza to jednak do oceny skuteczności szerszej rozumianej polityki integracji społecznej, dla której celem nie tyle jest minimalizacja ubóstwa, ale pełna integracja poprzez godną pracę. Porównanie czterech modeli europejskiej polityki społecznej w oparciu o drugi schemat pokaże w tabeli. Oparta jest ona na wynikach badań panelowych europejskich gospodarstw domowych (ECHP). Liczby oznaczają, jaka część populacji znajdowała się trwale w poszczególnych stanach.

	Niewystarczająca ochrona	Pomoc społeczna	Ubezpieczenie społeczne	Godna Praca	Inny
Model konserwatywny (A, B, F, D, L)	7,0%	1,9%	23,1%	42,7%	33,9%
Model liberalny (UK, Irl)	10,4%	2,5%	22,6%	38,7%	37,9%
Model socjaldemokratyczny (DK, Fin)	4,4%	8,6%	31,6%	48,3%	24,0%
Model rodzinny (I, EL, E)	8,3%		21,2%	36,2%	41,4%

Oznaczenia: A – Austria, B – Belgia, F – Francja, D – Niemcy, L – Luksemburg, UK – Wielka Brytania, IRL – Irlandia, DK – Dania, FIN – Finlandia, I – Włochy, EL – Grecja, E – Hiszpania.

W tabeli pogrubiałem najlepsze (zielony kolor) i najgorsze wyniki (czerwony). Jak widać, trwale pozbawionych wystarczającej ochrony było najmniej w modelu socjaldemokratycznym, ten model miał też najwięcej trwale chronionych przez godną pracę.

Proste porównanie różnych modeli w dziedzinie osiągnięć w obszarze zatrudnienia pokaże w drugiej tabeli ze średnimi dla czterech wskaźników statystycznych z lat 1994-2004.

	Wskaźnik zatrudnienia (% 25-54)	Wskaźnik aktywności zawodowej (% 25-54)	Stopa bezrobocia (% 15+)	Stopa bezrobocia długotrwałego (% siły roboczej)
Model I (Wielka Brytania i Irlandia)	74,8	80,0	7,4	3,3
Model II (Szwecja, Dania i Finlandia)	87,6	87,9	8,4	2,1
Model III (Francja, Niemcy i Holandia)	78,4	84,4	7,7	3,3
Model II i III (Szwecja, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy i Holandia)	80,0	86,1	8,0	2,7

Widzimy co najmniej tyle, że pod względem trzech z czterech wskaźników stanu rynku pracy model skandynawski był lepszy od modelu anglosaskiego. Z kolei model kontynentalny był lepszy w dwóch wymiarach, a w jednym – równie dobry.

Unia Europejska

Historia polityki społecznej w ramach integracji europejskiej jest krótsza niż praktyczny wyraz tej integracji, który rozpoczął się w latach 50. XX wieku. Głównym celem była integracja gospodarcza w postaci „swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału”, a w bardziej zaawansowanej formie - „europejska unia monetarna”, czyli wspólna waluta i Europejski Bank Centralny, jako instrument wspólnej polityki monetarnej. W związku z przepływem pracowników istniała potrzeba koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co znalazło swój wyraz już w Traktacie Rzymskim (art. 51). Z biegiem czasu rósł jednak nacisk na rozszerzenie celów integracji europejskiej na zagadnienia polityki społecznej, w tym na problematykę walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Cztery wspólnotowe programy, w tym jeden nieudany

Jak podkreślałem ubóstwo oraz marginalizacja i wykluczenie społeczne są wielowymiarowo powiązane ze sobą i bywają utożsamiane, szczególnie, gdy mowa o ubóstwie relatywnym. Warto więc wspomnieć o trzech programach, które zrealizowano w WE-UE w ramach szerzej zakrojonych Programów Działań Społecznych (Social Action Programme). Pierwszy taki program ustanowiono w rezolucji Rady WE z 1974, a jego głównym celem było:

- „pełne i lepsze zatrudnienie..., które jest zasadniczym warunkiem skutecznej polityki społecznej; poprawa warunków życia i pracy, aby umożliwić ich harmonizację...; wzrost zaangażowania kadr kierowniczych i pracowniczych w decyzje gospodarcze i społeczne Wspólnoty, a także robotników w życie przedsiębiorstw”.

Stwierdzono tam poza tym, że:

- „... większa zamożność nie rozwiązuje problemów społecznych Wspólnoty i w rzeczywistości w pewnych przypadkach zaostrza je. Istnieją problemy tych regionów i grup, które nie w pełni uczestniczą w ogólnym postępie i które w pewnych przypadkach coraz bardziej i bardziej pozostają w tyle”.

Taka retoryka bardzo już nam przypomina te określenia wykluczenia społecznego, które kładły nacisk na uczestnictwo. W samym programie przewidziano m.in. „długoterminowy program na rzecz społecznej reintegracji ludzi niepełnosprawnych” oraz „działanie przeciwko ubóstwu”, którego głównym celem miało być:

- „Wspomóc wysiłki Państw Członkowskich mające na celu zapewnienie **chronicznie ubogim** pomocy i wsparcia, aby wzrósł ich udział w ekonomicznym i społecznym dobrobycie (well-being) Wspólnoty”.

Wśród przykładowych grup należących do „chronicznie ubogich” wymieniano pewne kategorie osób starszych, osoby niezatrudnialne i ich rodziny, społecznie nieprzystosowanych, rodziny wielodzietne z wyjątkowo niskimi dochodami. Podkreślono również, że organizacje pozarządowe odgrywają dużą rolę w rozwiązywaniu problemów osób chronicznie ubogich, oczekiwano projektów działań na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych i „upośledzonych społecznie” (*underprivileged*, co też można tłumaczyć jako „mniej uprzywilejowane”).

Decyzja Rady Wspólnot Europejskich z 1975 ustanawiała „**program projektów i badań pilotażowych w celu zwalczania ubóstwa**”, gdzie stwierdzono m.in., że istnienie ubóstwa we Wspólnocie jest sprzeczne z jej głównym celem tj. „*harmonijnym rozwojem działalności gospodarczej, trwałą i zrównoważoną ekspansją, przyspieszonym podnoszeniem poziomu życia*”. Początkowo program przewidziano na lata 1975-1976, a potem go przedłużono do 1979 r. i uzupełniono dodatkowym programem, który trwał do 1981 r. Decyzja o przedłużeniu motywowana była głównie tym, że wiele projektów i badań nie zostało ukończonych do 1976 r. Pilotażowe projekty miały dotyczyć „**testowania i rozwijania nowych metod pomagania osobom dotkniętym i zagrożonym ubóstwem**” z udziałem samych ubogich oraz „**badania w celu lepszego zrozumienia natury, przyczyn, zakresu i mechanizmów ubóstwa**”. Wymagano więc od projektów, jakie miały być finansowane przez program innowacyjności i uczestnictwa samych ubogich i społecznie upośledzonych. Definicja ubóstwa przyjęta wówczas była następująca:

- „**Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby są tak małe, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają. Zasoby: dobra, dochód pieniężny, usługi ze źródeł publicznych i prywatnych**”.

Jak widać, ubóstwo zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że nie każdy brak zasobów jest problemem, ale tylko taki, który wyklucza i to nie w sensie absolutnym (tzn. niezależnie od tego gdzie żyjemy), ale w kontekście danego kraju i przekonań na temat tego, co jest w danej kulturze minimalnie akceptowane.

W odpowiedzi na ustanowienie tego programu państwa członkowskie zgłosiły 19 projektów i dwa badania międzynarodowe. Wyniki ich realizacji były m.in. takie: 9 państw przygotowało raporty krajowe, które niekiedy zapoczątkowały nową debatę publiczną na temat ubóstwa; przeprowadzono badania międzynarodowe nad postrzeganiem ubóstwa przez obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

Drugi program realizowano w latach **1985-1988**. Ustanowiony został decyzją Rady z 1984 w sprawie „**konkretnych działań Wspólnoty w celu zwalczania ubóstwa**”, na program przeznaczono 25 mln ECU (po przystąpieniu do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. dodano jeszcze 2 mln). We wprowadzeniu podkreślano już **nie tylko „niekompatybilność” ubóstwa z głównymi celami Wspólnoty, ale również „niepewność zatrudnienia, zjawisko, które pogłębiło się w ostatnich latach**”. Stwierdzono tam, że

- „*krajowa polityka gospodarcza i społeczna oraz działania Wspólnoty na polu zatrudnienia mogą, poprzez atakowanie strukturalnych przyczyn ubóstwa, skutecznie przyczynić się do walki z nim*”.

Program miał wspierać i finansować „*różne typy instrumentów badania poprzez działanie*” (*action research measures*) z udziałem osób ubogich, „*rozpowszechnienie i wymianę wiedzy, koordynację i ocenę środków przeciw ubóstwu, transfer innowacyjnych podejść między państwami członkowskimi*” oraz „*regularne zbieranie i rozpowszechnianie porównywalnych danych na temat ubóstwa*”. Zmieniono nieco definicję ubóstwa, rozszerzając rozumienie pojęcia zasobów o wymiar kulturowy i społeczny:

- „**Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są tak ograniczone, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają**”.

W ramach tego programu finansowano m.in. projekty działań na rzecz niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, młodych bezrobotnych, starszych migrantów, uchodźców i repatriantów, bezdomnych i osób starszych wg zalecenia Parlamentu Europejskiego: „*mniej słów więcej czynów*”; zaangażowanie Eurostatu w zadanie opracowania wskaźników ubóstwa m.in. poprzez dyskusje z krajowymi urzędami statystycznymi i wykorzystanie badań budżetów gospodarstw domowych. We wstępnym raporcie z realizacji tego programu wspomniano o jego filozofii (1988):

- „*Ta filozofia została wbudowana w decyzję Komisji. Rozpoczyna się ona od założenia, że ubóstwo to nie jest jedynie sprawa pieniędzy lub otwarcia dostępu do tradycyjnych usług, ale sprawą wykluczenia społecznego i kulturowego. Dlatego program poszukiwał sposobów walki z izolacją, alienacją i odrzuceniem społecznym, reintegracji ubogich z szerszym społeczeństwem i pobudzania ich do podejmowania własnych decyzji. Wspierano więc te metody działania, które były oparte na społeczności (community-based), przystosowane do potrzeb odczuwanych przez samych ubogich i mające na celu rozwój pewności siebie u osób i grup ubogich w domaganiu się realizacji swoich praw w konkurencyjnym społeczeństwie*”

Szczególnie istotne jest ostatnie zdanie, w którym podkreślono, że ubodzy mają prawa i powinni się domagać ich realizacji. Widać też wyraźnie, że ten program już mocno był związany z ideą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu rozumianemu szerzej niż ubóstwo materialne.

Trzeci program przewidziano na lata **1989-1994** – tym razem decyzja Rady ustanawiała „**średnioterminowy program działań Wspólnoty dotyczących ekonomicznej i społecznej integracji grup**”

ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych w społeczeństwie” z budżetem 55 mln ECU. W decyzji przywołano główny cel Wspólnoty i stwierdzono, że działania z poprzedniego programu powinny być „kontynuowane i rozszerzone”, dodano też, że **z poprawy poziomu życia powinni również korzystać „ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowani”**. W poprzedniej decyzji wskazano na związki między niepewnym zatrudnieniem i strukturalnymi przyczynami ubóstwa. W tej natomiast pojawia się całkiem podobne zdanie, ale słowo „ubóstwo” zastępuje wyrażenie „**ekonomiczne i społeczne wykluczenie**”. Wspomniano też o konieczności „zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności” poprzez

- **„przyjęcie środków zapobiegających krótkoterminowym negatywnym skutkom rozszerzenia rynku na najbardziej narażone grupy społeczne i optymalizację środków korekcyjnych dla grup już zmarginalizowanych”** (dalej w takim samym zdaniu zamiast „zmarginalizowanych” mamy „bardzo ubogich” i jest to jedyne nawiązanie do ubóstwa).

Na koniec uzasadnienia podkreślono, że *„działania zwalczające wykluczenie najmniej uprzywilejowanych członków społeczeństwa są zasadnicze dla ekonomicznej i społecznej spójności wspólnoty”*. W całej decyzji nie ma już mowy o pomaganiu ubogim, ale o *„sprzyjaniu ekonomicznej i społecznej integracji ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych grup w społeczeństwie”*, co *„musi im pozwolić na odgrywanie aktywnej roli tak, aby mogli stać się autentycznie zintegrowani ze społeczeństwem”*.

Podkreślano znaczenie koordynacji poziomej i innowacyjnych działań organizacji pozarządowych, które sprzyjałyby integracji grup podlegających „konkretnym formom izolacji”. Projekty miały być realizowane w konkretnych lokalizacjach, umożliwiać współpracę różnych podmiotów, uwzględniać wieloaspektowość sytuacji mniej uprzywilejowanych, zapewniać uczestnictwo ludności, mieć poparcie podmiotów prywatnych, społecznych i publicznych oraz być nakierowane na **„najbardziej ekonomicznie i społecznie nieuprzywilejowanych”**. W ramach programu m.in. powrócono do finansowania badań międzynarodowych, ustanowiono **Obserwatorium Krajowych Polityk Walki z Wykluczeniem Społecznym** (wydało trzy raporty), zapoczątkowano europejskie panelowe badania gospodarstw domowych (ECHP), w 1990 r. powstała też EAPN - **Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu** federacja zrzeszająca organizacje pozarządowe z państw członkowskich.

Planowano czwarty program na okres 1994-1999 pn. **„średnioterminowy program działań w celu zwalczania wykluczenia i promowania solidarności: nowy program wspierania i stymulowania innowacji”**. Rada Europejska nie przyjęła go, mimo to Komisja Europejska uruchomiła środki budżetowe dla 86 projektów zwalczania wykluczenia społecznego w 1995 r. Zaskarżyła to do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Wielka Brytania poparta przez Niemcy i Danię oraz Radę, natomiast decyzji Komisji bronił Parlament Europejski. Ostatecznie pozostałe pieniądze przeznaczone na program trafiły do Europejskiego Funduszu Społecznego i projektów prozatrudnieniowych.

W trzecim programie zasadniczą sprawą była ekonomiczna i społeczna integracja ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych, albo znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu grup w społeczeństwie, a słowo „ubóstwo” prawie znika z decyzji o ustanowieniu tego programu. Jak to wyjaśnić? Definicje ubóstwa przyjęte w pierwszych dwóch programach to definicje ubóstwa relatywnego (z rozszerzającą interpretacją zasobów), które czasem utożsamia się z wykluczeniem społecznym. O usunięciu ubóstwa mógł też zdecydować opór UK pod rządami konserwatystów, którzy twierdzili, że w bogatych społeczeństwach nie może już być mowy o ubóstwie. Z politycznego punktu widzenia wydaje mi się, że „mniej uprzywilejowany” lub nawet „najbardziej nieuprzywilejowany” czy „w najbardziej niekorzystnej sytuacji” to łatwiejsze do zaakceptowania dla polityków nazwy w porównaniu z ubóstwem. Był to wyraz zmiany terminologicznej w języku wspólnotowych dokumentów albo w myśleniu o tych sprawach na poziomie Wspólnoty.

W decyzjach o tych programach wskazywano jakie projekty mają być realizowane. Znajdujemy tu większość postulatów dotyczących współczesnej polityki społecznej skierowanej przeciwko wykluczeniu społecznemu, m.in.:

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.**

Od Wspólnotowej Karty do Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu

Kontrowersje wokół czwartego programu były przejawem słabości UE w dziedzinie polityki społecznej, wynikającej głównie z jej zasadniczo gospodarczego charakteru. Częścią tej słabości próbowano zaradzić za pomocą deklaracji pt. **Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników** z 1989 r. (jej deklaracyjny charakter spowodowany był sprzeciwem Wielkiej Brytanii m.in. pod hasłem „*wy zatrzymajcie Europę socjalną, a my zatrzymamy miejsca pracy*”) i przygotowanych w ramach jej wdrażania zaleceń dla państw członkowskich. W preambule tego dokumentu wspomniano o „walce z wykluczeniem społecznym”:

- „*Zważywszy na to, że w celu zapewnienia równego traktowania ważne jest zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, włączając w to dyskryminację ze względu na płeć, kolor skóry, rasę, poglądy i przekonania, a także zważywszy na to, że ważna jest walka z wykluczeniem społecznym w duchu solidarności...*”.

W Karcie nie zawarto jednak bezpośrednio prawa do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, koncentrowano w niej uwagę głównie na klasycznym zestawie praw pracowniczych. Warto jednak zwrócić uwagę na jeden z artykułów 10 Karty:

- „*Osoba, która nie jest zdolna zarówno do pierwszego wejścia, jak i ponownego wejścia na rynek pracy i nie ma środków do życia musi otrzymać (must be able to receive) wystarczające zasoby i pomoc społeczną dostosowaną do jej konkretnej sytuacji*”.

Jest to wyraźna zapowiedź przyszłych inicjatyw wspólnotowych w zakresie minimalnego dochodu gwarantowanego.

W 1989 r. Rada Europejska i Ministrowie Spraw Społecznych przyjęli **rezolucję na temat zwalczania wykluczenia społecznego**, w której podkreślono, że „*walka z wykluczeniem społecznym może być traktowana jako ważna część społecznego wymiaru rynku wewnętrznego*”. Wskazano również, że wykluczenie społeczne ma wiele różnych przejawów, jest problemem wielu różnych grup zarówno w mieście, jak i na wsi, a jego główną przyczyną jest trudność w dostępie do rynku pracy. Potwierdzono w nim również, że:

- „*zagwarantowanie odpowiedniej pomocy i zasobów dostosowanych do sytuacji każdej jednostki jest fundamentalnym czynnikiem zwalczania wykluczenia społecznego*”, a ponadto, że „*wykluczenie społeczne nie jest po prostu sprawą braku zasobów, ale wiąże się również z dostępem jednostek i rodzin do przyzwoitych warunków życia za pomocą instrumentów integracji społecznej i integracji na rynku pracy*”.

W tym kontekście znaczenie miało zapewnienie każdemu dostępu do edukacji, szkoleń, zatrudnienia, mieszkań, usług środowiskowych i opieki zdrowotnej.

Istotne ze względu na ideę gwarantowania odpowiednich zasobów są dwa zalecenia WE z 1992 r., dotyczące 1) **wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej** (*social protection*) (92/441/EWG) oraz 2) **zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej** (92/442/EWG). Pierwsze z nich stanowi wyraźne poparcie dla idei **minimalnego dochodu gwarantowanego**, czyli pomocy społecznej opartej na prawie do minimalnie wystarczających zasobów (MDG) i mowa tam m.in. o tym, że

- **procesy wykluczenia społecznego i ryzyka ubóstwa stały się bardziej rozpowszechnione;**
- **należy dostosować politykę społeczną do wielowymiarowej natury wykluczenia społecznego**, co wymaga różnych środków integrujących ekonomicznie i społecznie ludzi, którym **niewystarczające, nieregularne i niepewne zasoby nie pozwalają odgrywać odpowiedniej roli w życiu społecznym i gospodarczym;**
- **należy zapewnić prawo najmniej uprzywilejowanych do wystarczających, stabilnych i pewnych zasobów jako części spójnej i całościowej polityki dla ich integracji.**

W drugim z zaleceń z 1992 r. dotyczącym zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej wspomniano m.in. o:

- zadaniu popierania społecznej integracji osób legalnie zamieszkujących terytorium państw członkowskich;
- społecznej i ekonomicznej integracji osób długotrwale chorych i niepełnosprawnych, osób wychowujących dzieci i chcących pracować;
- walce z wykluczeniem społecznym bezrobotnych i osób starszych.

Komisja Europejska przedstawiła tylko jeden raport na temat wdrażania pierwszego z zaleceń w państwach członkowskich (1998). Oto jego główne konkluzje:

Minimalne dochody pokrywają podstawowe potrzeby w sytuacji kryzysu finansowego. Są nieskładkowe, finansowane z podatków i wtórne do solidarności rodzinnej.
Programy minimalnych dochodów nie działają w izolacji, ale raczej jako część systemu różnych zasiłków i usług społecznych oraz pomocy rzeczowej.
12 państw członkowskich wymaga, aby odbiorcy MDG byli gotowi do podjęcia pracy lub szkolenia zawodowego. Wyjątki dotyczą osób chorych, niepełnosprawnych, opiekujących się małymi dziećmi lub niepełnosprawnymi dorosłymi.
Połowa państw członkowskich ustanowiła środki społecznej integracji często powiązane ze szkoleniem i zatrudnieniem (np. nieuwzględnianie pewnej części osiągniętych dochodów przy ustalaniu wysokości MDG, tj. możliwość łączenia dochodów z pracy z MDG).
Koszty MDG są niewielkie w porównaniu z ogólnymi wydatkami na ochronę socjalną, ale dla większości otrzymujących je rodzin są głównym źródłem dochodu. Ich wysokość jest znacznie zróżnicowana w państwach członkowskich.
Wzrastająca liczba poszukujących pracy, ludzi doświadczających krytycznych sytuacji życiowych, samotnych mężczyzn i rodzin niepełnych stanowi większość pobierających MDG. Niektóre grupy pozostają zależne od MDG przez długi okres.
Ograniczenia dotyczące okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych sprawiają, że MDG jest jedyną możliwością dla osób bezrobotnych. Niemniej w każdym państwie członkowskim część odbiorców MDG pracuje. dotyczy to np. połowy odbiorców MDG w Szwecji (z tego 20% pracuje w pełnym wymiarze), 13% we Francji, Holandii i Finlandii, 8% w Luksemburgu, 7,4% w Niemczech i 5,3% w Portugalii. Zjawisko to staje się obecnie bardziej widoczne. Związane jest to ze wzrostem zatrudnienia w niepełnym wymiarze i zatrudnienia nietypowego.
Tylko niewielki odsetek otrzymujących MDG podjęło szkolenia lub pracę.
Niezależnie od ograniczeń budżetowych, nawet jeśli odbiorcy MDG mają dostęp do standardowych szkoleń często brak im podstawowych umiejętności i kompetencji by spełnić warunki wstępne i w pełni skorzystać z takich usług.
Bodźcem do poszukiwania pracy mogłoby być obniżanie poziomu MDG, ale nie robi się tego dlatego, że uznaje się ten poziom za minimum egzystencji. Niemniej stosowane są sankcje (np. zawieszanie świadczenia) w razie porzucenia pracy lub odmowy uczestnictwa w zajęciach integracyjnych.
Kilka państw członkowskich wprowadziło dla ułatwienia podejmowania pracy (m.in. w niepełnym wymiarze) okresy przejściowe, kiedy można łączyć ze sobą świadczenie i płacę do pewnej wysokości.
Tylko mniejszość świadczeniobiorców zdolna jest do podjęcia odpłatnej pracy. Żeby to poprawić zastosowano nową metodę kontraktów socjalnych, poprzez które strony zobowiązują się do zaangażowania w osobiste projekty.

Poza tym zadano też kilka pytań na temat przyszłości tego typu rozwiązań w interesującym nas kontekście.

- Jakie są prawa i obowiązki odbiorców MDG i osób będących na ich utrzymaniu?
- Jak rozwiązywać wielowymiarowe problemy społeczne i ekonomiczne, które dotyczą odbiorców MDG?
- Co nam mówi rosnąca liczba odbiorców MDG o programach społecznych i gospodarczych promujących społeczne uczestnictwo i społeczną spójność? Jakie rozwiązania poprawiłyby społeczną inkluzję?

Szczególnie ostatnie z tych pytań oznacza, że sam MDG nie wystarcza lub nie jest traktowany jako instrument integracji, w przeciwnym razie nie byłoby nic złego w tym, że więcej ludzi z niego korzysta. Rosnąca ich liczba może być niepokojąca, gdyż jest to wskaźnik tego, że zawiodły inne sposoby (w domyśle lepsze niż MDG) przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jak widzieliśmy wyżej najlepiej chroni przed wykluczeniem godna praca, ewentualnie to ona właśnie jest najbardziej charakterystycznym przejawem stanu włączenia i uczestnictwa.

Jak wspomniałem, czwarty program UE, który miał być kontynuacją trzech programów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie został zrealizowany ze względu na kontrowersje dotyczące kompetencji Wspólnoty w sprawach polityki społecznej. Przełom w tym względzie nastąpił dopiero wraz z

przejęciem władzy w Wielkiej Brytanii przez Partię Pracy w 1997. Wówczas to zniknął główny oponent rozwijania w UE polityki społecznej. W tym samym roku uchwalono **Traktat Amsterdamski**, który wszedł w życie w 1999. Bezpośrednio wprowadził on do prawa unijnego interesujący nas wątek. W tytule XI „polityka społeczna, edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież” wśród celów Wspólnoty wymieniona jest również „walka z wykluczeniem społecznym” (w polskich tłumaczeniach Traktatu Konstytucyjnego oraz obecnie Traktatu Lizbońskiego używa się słowa „wyłączenie”):

- **Artykuł 136:** *„Wspólnota i Państwa Członkowskie mając w świadomości podstawowe prawa socjalne takie, jak te zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej podpisanej w Turynie 18.10.1961 i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, będą miały jako swoje cele promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, aby uczynić możliwym ich ujednoczenie (harmonisation) z zachowaniem poprawy, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między kapitałem i pracą, rozwój zasobów ludzkich w celu osiągnięcia trwałego wysokiego zatrudnienia i zwalczanie wykluczenia społecznego.*
- **Artykuł 137:** *„W celu osiągnięcia celów zawartych w art. 136 wspólnota będzie popierała i uzupełniała działania Państw Członkowskich w następujących dziedzinach:*

...

(j) zwalczanie wykluczenia społecznego

...

W tym celu Rada: (a) może przyjąć środki zachęcające do współpracy Państwa Członkowskie poprzez inicjatywy skierowane na uzupełnianie wiedzy, rozwój wymiany informacji i najlepszych praktyk, promowanie innowacyjnych podejść i ewaluacja doświadczeń, z wyłączeniem ujednoczenia przepisów i regulacji Państw Członkowskich...”.

W 2000 roku uchwalony został nowy dokument ustanawiający prawa podstawowe w UE – **Karta Praw Podstawowych UE** (KPP UE), która obejmowała już nie tylko prawa pracownicze, ale szerszy katalog praw. W interesującym nas tu zakresie warto przytoczyć pkt. 3 art. 34 Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna:

- *„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”.*

Co do tego, czy KPP UE ma charakter obowiązujący istnieją kontrowersje. Miała się ona stać integralną częścią Traktatu Konstytucyjnego, ale ten nie został ratyfikowany ze względu na sprzeciw Francuzów i Holendrów. Dopiero w Traktacie Lizbońskim mamy do czynienia z wyraźnym stwierdzeniem, że jest to dokument prawnie wiążący.

Traktat Amsterdamski był podstawą do ustanowienia **Europejskiej Strategii Zatrudnienia** (ESZ) która została uruchomiona już w 1997 („Proces Luksemburski”). Wysoki poziom zatrudnienia staje się tak samo ważnym celem, jak wzrost gospodarczy, na co dowodem jest osobny tytuł w Traktacie. W corocznych wskazówkach (celach) do opracowywania Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia walka z wykluczeniem z rynku pracy jest uwzględniana. Przykładowo, we wskazówkach na rok 1999 w ramach filaru pierwszego dotyczącego **poprawy zatrudnialności** napisano w punkcie „Promowanie rynku pracy otwartego dla wszystkich”:

- *„Wiele grup i jednostek doświadcza szczególnych trudności w zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji, w dostępie do rynku pracy oraz w pozostaniu na nim. Potrzebny jest spójny zbiór polityk promujących integrację takich grup i jednostek w świecie pracy i zwalczających dyskryminację... Każde Państwo Członkowskie będzie poświęcało szczególną uwagę potrzebom osób niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i innych grup i jednostek, które mogą być w niekorzystnej sytuacji i rozwijało odpowiednie formy zapobiegawczych i aktywnych polityk w celu ich integracji z rynkiem pracy”.*

We wskazówkach na rok 2002 odpowiedni punkt jest już dłuższy i ma tytuł „Zwalczanie dyskryminacji i promowanie społecznej inkluzji poprzez dostęp do zatrudnienia”:

- *„Wiele grup i jednostek doświadcza szczególnych trudności w zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji, w dostępie oraz w pozostaniu na rynku pracy. Może to zwiększać ryzyko wykluczenia. Potrzebny jest spójny zbiór polityk promujących społeczną inkluzję (inclusion) poprzez wspieranie integracji ze światem pracy grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz promowanie jakości ich zatrudnienia. Dyskryminacja w dostępie do rynku pracy i na nim samym powinna być zwalczana. ...Każde Państwo Członkowskie będzie:*

- identyfikowało i zwalczało wszystkie formy dyskryminacji w dostępie do rynku pracy, do edukacji i szkolenia,
- rozwijało programy zawierające skuteczne zapobiegawcze i aktywne instrumenty promowania integracji z rynkiem pracy grup i jednostek narażonych lub doświadczających upośledzenia w celu unikania marginalizacji, powstawania ubóstwa wśród zatrudnionych i wykluczenia.
- Wdroży odpowiednie środki zaspokajania potrzeb niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i migrujących pracowników i ustali narodowe cele tam, gdzie będzie to potrzebne”.

Rada Europejska w 2000 r. przyjmuje **Strategię Lizbońską (SL)**, w której główny cel UE to „**stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką świata zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i z większą spójnością społeczną**” (nieco później w Goeteborgu dodano również „z poszanowaniem środowiska”). Społeczny wymiar SL podkreśla wezwanie do „**wykorzenia ubóstwa do 2010**”. Ten aspekt uzupełnia komunikat Komisji Europejskiej **Agenda Polityki Społecznej** z tego samego roku, gdzie postulowano m.in. wspieranie inkluzji społecznej oraz **Europejska Agenda Społeczna**, będąca aneksem do konkluzji Rady Europejskiej z Nicei. W konkluzjach tych mowa o **Europejskiej Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu i Wszelkim Formom Dyskryminacji**. Na stronach Komisji jednak o tych sprawach traktuje się pod nagłówkiem **Proces Inkluzji Społecznej**, a w raportach z realizacji Agendy Polityki Społecznej mowa o **Strategii Inkluzji Społecznej (SIS)**. Podstawą prawną tej strategii są dwa wspomniane wyżej artykuły Traktatu Amsterdamskiego (136 i 137). Cele tej strategii przyjęła Rada Europejska na spotkaniu w Nicei w 2000, nieznacznie je zmodyfikowano w 2002 r.

Cele walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

„I. 1.1. Ułatwiać uczestnictwo w zatrudnieniu i 1.2 Ułatwiać dostęp do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich.

Ad 1.1.

1. *Promowanie dostępu do zatrudnienia stabilnego i dobrej jakości dla wszystkich kobiet i mężczyzn zdolnych do pracy, w szczególności:*
 - a. *Tworzenie ścieżek do zatrudnienia dla najbardziej narażonych grup poprzez programy szkoleniowe.*
 - b. *Rozwój polityk promujących łączenie pracy zawodowej i życia rodzinnego, włącznie z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi.*
 - c. *Wykorzystanie możliwości, jakie niesie w tym względzie gospodarka społeczna (np. spółdzielnie socjalne).*
2. *Zapobieganie wykluczeniu ze świata pracy poprzez poprawę zatrudnialności (tzn. działania skierowane do zagrożonych lub wykluczonych) zarządzanie zasobami ludzkimi, organizację pracy i kształcenie ustawiczne.*

Ad. 1.2

1. *Organizować systemy zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby w szczególności:*
 - a. **Zagwarantować by każdy miał wystarczające zasoby konieczne by żyć zgodnie z ludzką godnością.**
 - b. *Przewycięzać przeszkody w zatrudnieniu poprzez:*
 - i. *Zapewnienie, że podjęcie zatrudnienia zaowocuje zwiększeniem dochodu;*
 - ii. *Promowanie zatrudnialności.*
2. *Wprowadzić polityki, które mają na celu dostępność przyzwoitych i higienicznych mieszkań dla wszystkich, jak również podstawowych usług, koniecznych by żyć normalnie mając na uwadze lokalne warunki (np. elektryczność, woda, ogrzewanie).*
3. *Wprowadzić polityki, które mają na celu dostępność opieki zdrowotnej dla wszystkich odpowiednio do ich sytuacji, włączając w to osoby zależne [od opieki innych].*
4. *Należy rozwijać, z korzyścią dla osób zagrożonych wykluczeniem, usługi i towarzyszące im środki, które pozwolą im na skuteczny dostęp do edukacji, wymiaru sprawiedliwości i innych publicznych czy prywatnych usług takich, jak kultura, sport i wypoczynek.*

II. Zapobiegać ryzykom wykluczenia

1. *Rozwijać potencjał społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, dbając o to by nikt nie został wykluczony, w szczególności osoby niepełnosprawne.*
2. *Wprowadzić polityki, które mają zapobiegać kryzysowym sytuacjom życiowym takim jak zadłużenie, wykluczenie ze szkoły, stanie się bezdomnym.*

3. *Uruchomić działania mające na celu zachowanie solidarności w ramach rodzin we wszelkich jej formach.*

III. Pomagać najbardziej narażonym

1. *Promować społeczną integrację kobiet i mężczyzn zagrożonych trwałym ubóstwem, np. z powodu niepełnosprawności lub przynależności do grup o szczególnych problemach integracyjnych.*
2. *Podejmowanie działania w celu eliminacji wykluczenia dzieci i dawanie im możliwości społecznej integracji.*
3. *Podejmowanie wszechstronnych działań z korzyścią dla obszarów dotkniętych wykluczeniem.*

Cele te mogą być osiągnięte poprzez włączanie ich we wszystkie inne cele i/lub poprzez specjalne działania i polityki.

IV. Mobilizować wszystkich aktorów/organizacje

1. *Promować zgodnie z krajową praktyką uczestnictwo i wyrażanie swoich doświadczeń przez ludzi dotkniętych wykluczeniem, szczególnie, gdy chodzi o ich sytuację oraz działania i środki, które ich dotyczą.*
2. *Włączyć walkę z wykluczeniem w całościową politykę poprzez:*
 - a. *Mobilizowanie władz publicznych na wszystkich szczeblach zgodnie z ich kompetencjami.*
 - b. *Rozwijanie struktur i procedur koordynacyjnych.*
 - c. *Przystosowanie administracyjnych i społecznych służb do potrzeb osób podlegających wykluczeniu i zapewnienie, że personel pierwszej linii jest wrażliwy na te potrzeby.*
3. *Promowanie dialogu i partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi, np. poprzez:*
 - a. *Angażowanie partnerów społecznych, NGOów i dostarczających usługi społeczne do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego.*
 - b. *Zachęcanie do społecznej odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania wszystkich obywateli w walce przeciw społecznemu wykluczeniu.*
 - c. *Wspieranie społecznej odpowiedzialności biznesu.”*

Pierwsza część odpowiada polityce zatrudnienia oraz polityce społecznej rozumianej szerzej niż świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Gwarancja wystarczających zasobów to nawiązanie do zaleceń z 1992 roku.

W 2006 roku przedstawiono nowe cele w ramach zreformowanej **Otwartej Metody Koordynacji** (OMK) obejmującej inkluzję społeczną oraz sprawy emerytur, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej. Jest ich o wiele mniej i są mniej szczegółowe w porównaniu z poprzednią listą. W interesującym nas obszarze zostały one sformułowane następująco:

Ostateczne działanie mające na celu zlikwidowanie ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez zapewnienie:

1. *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. *aktywnej integracji społecznej* wszystkich ludzi poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z biedą i wykluczeniem;
3. *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, włącznie z polityką gospodarczą, budżetową, edukacyjną i dotyczącą szkoleń oraz z programami funduszy strukturalnych (w szczególności EFS).*

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

- *„Łączy ona zapewnienie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiającymi kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług socjalnych. W tym sensie aktywna integracja uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy (flexicurity) i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż skierowana jest do osób na marginesie rynku pracy. Kształtuje ona model „aktywnego państwa społecznego” (active welfare state), zapewniającego*

indywidualizowane podejście w szukaniu pracy i gwarantującego osobom niebędącym w stanie pracować godne życie oraz uczestnictwo w jak największym stopniu w społeczeństwie”.

Jednym z wniosków, które wynikały z przeprowadzonych konsultacji było „**pogłębienie otwartej metody koordynacji** w tym obszarze poprzez przyjęcie wspólnych zasad, a następnie ich monitorowanie i ocenę”. Te wspólne zasady mają „podkreślać potrzebę całościowego podejścia i zapewniać konkretne i zintegrowane ramy ich wdrażania”. W komunikacie zapowiedziano też rozpoczęcie prac nad nowym zaleceniem. Czy zastąpi ono zalecenie 92/441? Z opinii wyrażonych w procesie konsultacji miało wynikać, że „zalecenie [92/441] nie straciło nic ze swojego znaczenia, lecz należy poczynić kroki, aby w pełni wcielić je w życie, zwłaszcza wyjaśniając kryteria i narzędzia statystyczne, których można używać jako wskaźniki, służące określeniu odpowiedniości systemów dochodów minimalnych”.

Otwarta Metody Koordynacji polegała w przypadku ESZ i SIS m.in. na tym: 1) wspólnie ustalone cele i wskaźniki ich realizacji, 2) Krajowe Plany Działań (KPD), 3) wspólne raporty podsumowujące osiągnięcia i przeszkody na drodze do realizacji celów (Joint Employment Report i Joint Inclusion Report). Takie podejście wynika z nadal ograniczonych kompetencji UE w sprawach polityki społecznej (czego nie zmienia Traktat Lizboński wyłączając walkę z wykluczeniem społecznym z możliwości regulowania za pomocą dyrektyw). Z różnic między tymi strategiami warto podkreślić, że:

1. ESZ miała mocniejsze podstawy prawne i bardziej odpowiada dominującym poglądom - wzrost zatrudnienia jako główny sposób walki z wykluczeniem społecznym (dyskurs reintegracyjny wg Ruth Levitas).
2. ESZ była finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, a w przypadku SIS brak wyraźnego źródła finansowania, może poza **Wspólnotowym Programem Działań w zakresie Zwalczenia Wykluczenia Społecznego 2002-2006** (budżet 75 mln Euro przeznaczony głównie na wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie badań). Sytuacja pod tym względem mogła ulec zmianie po reformach w 2005 r.
3. KPD w przypadku ESZ był roczny, a SIS – dwuletni.

Od 2006 r. połączenie SIS z podobnymi inicjatywami w dziedzinie systemów ochrony zdrowia i opieki długoterminowej oraz emerytur w ramach **Procesu Ochrony Społecznej** (*social protection process*) oraz likwidację odrębnego KPD/SIS, w to miejsce Komisji przedstawiane są raporty krajowe sporządzane co trzy lata (ostatecznie ustalono je na okres 2006-2008 i 2008-2010). ESZ została włączona w szersze cele związane polityką gospodarczą (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008*), nadal mają one odrębny charakter, ale roczne KPD ESZ zostały zastąpione szerzej zakrojonymi Krajowymi Programami Reform na okresy 3-letnie.

Przedstawię teraz kilka fragmentów podsumowujących Krajowe Plany Działań 2003-2005, które znalazły się we „**Wspólnotowym raporcie na temat inkluzji społecznej**” (Joint Inclusion Report) z 2003. Najpierw przytoczę definicję wykluczenia społecznego, która znalazła się w tym raporcie.

- *„Jest to proces, poprzez który jednostki są spychane na krawędź społeczeństwa i przeszkadzający im w pełnym uczestnictwie ze względu na ich ubóstwo lub brak podstawowych umiejętności i możliwości kształcenia ustawicznego lub dyskryminację. Proces ten oddala je od możliwości pracy, dochodu i edukacji, jak również od sieci i aktywności społecznych. Mają one ograniczony dostęp do władzy i instytucji podejmowania decyzji, stąd częste poczucie bezradności i niezdolności do kontroli nad decyzjami, które wpływają na ich codzienne życie”.*

Należy zauważyć, że wykluczenie społeczne uznano tu za proces utrudniający pełne uczestnictwo i ograniczający dostęp do podejmowania decyzji w społeczeństwie. Za najważniejsze czynniki uruchamiające ten proces uznano niezaspokojenie potrzeb materialnych, dyskryminujące traktowanie i niemożność kształcenia oraz jeden deficyt po stronie samych wykluczanych – „brak podstawowych umiejętności”.

Kolejne fragmenty z tego raportu to wskazanie wyzwań, priorytetów i zaleceń dla państw członkowskich. *„Mimo pozytywnego rozwoju wiele jeszcze zostało do zrobienia, w szczególności zaś:*

- *Prawdziwie wielowymiarowe ujęcie wymaga zwrócenia większej uwagi na mieszkalnictwo, kształcenie ustawiczne, kulturę, e-inkluzję i transport.*
- *Cele powinny być bardziej konkretne, określone liczbowo i ambitne.*
- *Większy nacisk należy położyć na osiągnięcie i monitorowanie skuteczności i jakości środków przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.*
- *Dalszego pogłębienia wymaga proces włączania we wszystkie polityki celów i kryteriów inkluzji społecznej, także do ustalania ogólnych priorytetów w wydatkach budżetowych.*

- Społeczeństwo obywatelskie powinno być włączane nie tylko w proces przygotowania KPD, ale również w proces jego realizacji.
- Więcej wysiłku należy włożyć w zapewnienie by polityki gospodarcze, zatrudnienia i inkluzji społeczne wzajemnie się wzmacniały.

Sześć głównych priorytetów na lata 2003-2005

1. Inwestowanie i dopasowywanie aktywnych programów rynku pracy do potrzeb osób, które mają największe trudności w dostępie do rynku pracy.
2. Zapewnienie, że programy ochrony socjalnej będą odpowiednie i dostępne dla wszystkich oraz dostarczą bodźców do podejmowania pracy osobom do niej zdolnym.
3. Zwiększenie dostępu osób najbardziej zagrożonych i tych z największym ryzykiem wykluczenia społecznego do przyzwoitego mieszkania, dobrej jakości ochrony zdrowia i możliwości kształcenia ustawicznego.
4. Wdrożenie i skoordynowanie wysiłków w celu zapobiegania wczesnemu przerywaniu edukacji i wspieranie bezproblemowego przejścia ze szkoły do pracy.
5. Rozwój strategii wyeliminowania ubóstwa dzieci.
6. Stworzenie bodźców dla ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego imigrantów i mniejszości etnicznych.

W celu zapewnienia dalszego rozwoju osiągnięć narodowych planów w zakresie inkluzji społecznej oraz przed zaplanowaną oceną otwartej metody koordynacji w 2005, Unia i kraje członkowskie powinny:

- Zapewnić mobilizację i uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron szczególnie spośród organizacji pozarządowych i samych wykluczonych w monitorowaniu i wdrażaniu narodowych planów działań oraz zapewnienie większej widoczności jako instrumentu pobudzania do debat politycznych wsparcia dla narodowych strategii,
- Zapewnić spójność i wzajemne wzmacnianie się Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Procesu Inkluzji Społecznej, a także dobre współdziałanie w ramach **zoptymalizowanego procesu ochrony socjalnej** (social protection process),
- Zapewnić, żeby priorytety KPD/inkluzja zostały uwzględnione w średniookresowym przeglądzie Funduszy Strukturalnych i w ich strategiach na przyszłość po 2006 r.
- Uwzględnić w pełni kwestie płci i nabierający znaczenia problem wykluczenia imigrantów i mniejszości etnicznych.
- Rozwijać wspólnie uzgodnione wskaźniki lub wskaźniki narodowe dla oceny celów narodowych mając na uwadze ułatwienie oceny osiągnięć w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia w 2005.
- Rozwijanie narodowej bazy statystycznej w celu skutecznego monitorowania strategii inkluzji społecznej i przygotowania jej do wdrożenia EU-SILC (statystyka dochodów i warunków życia).
- Wykorzystanie bazy dobrych praktyk, wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie pozytywnych przykładów za pomocą Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i Wspólnotowego Programu Działań w zakresie Zwalczenia Wykluczenia Społecznego 2002-2006.
- Wspieranie stopniowego włączania nowych państw w Proces Inkluzji Społecznej w oparciu o Wspólne Memoranda na temat inkluzji społecznej i KPD, które mają powstać w 2004.”

Wspomniano też o tym, że cele UE w zakresie inkluzji społecznej powinny być zgodne z Ogólnymi Wskazówkami dla Polityki Gospodarczej i z Europejską Strategią Zatrudnienia.

W tym wyliczeniu wymienia się **Inicjatywę Wspólnotową EQUAL**, która została przedstawiona m.in. tak: „Finansowana przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS)... ma na celu testowanie i promowanie – w drodze współpracy ponadnarodowej – nowych sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, zarówno wobec osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. EQUAL obejmuje również działania na rzecz osób ubiegających się o status uchodźcy”. Główne wątki tej inicjatywy bardziej nas tu interesujące zostały ujęte głównie w Temacie A (było ich razem pięć):

- „Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich”.

O IW EQUAL nieco więcej napiszę w polskim kontekście w wykładzie kolejnym.

Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu podjęła się **oceny treści i realizacji Krajowych Planów Działań**, które przygotowały państwa członkowskie na lata 2001-2003. Podsumowanie tej oceny przedstawia poniższa tabela.

Silne strony krajowych KPD	Słabości i zagrożenia
-----------------------------------	------------------------------

Pierwsza inicjatywa zwalczania ubóstwa i wykluczenia oparta na prawie traktatowym	Proces lizboński może zastępować regulacje prawne, a nie przyczyniać się do ich rozwoju i poprawy
Procedura <i>peer review</i> (wybór inicjatyw godnych naśladowania, badanie lokalnych warunków ich sukcesu i wdrożenia w innym kraju) ułatwiająca wymianę doświadczeń między państwami	Nie ma środków zmuszających rządy by robiły to, do czego się zobowiązały
10-letni horyzont, jest więc czas na rozwój planów i ocenę ich wpływu.	Jak dotąd sieci krajowe nie zauważyły w planach żadnej wizji
Wspólne cele uzgodnione na szczycie w Nicei ułatwiają porównania i zestawianie narodowych polityk i przez to naukę z najlepszych praktyk.	Rządy różnie interpretują wspólne cele. Wskaźniki jakościowe są rzadko używane. Wskaźniki te są może mniej „obiektywne”, ale za to trudniej nimi manipulować
Cztery wspólne cele mogą być podstawą wszechstronnego planu walki z ubóstwem i wykluczeniem.	Rządy zbyt duży nacisk kładą na dostęp do pracy (szczególnie na programy typu <i>workfare</i>, czyli zniechęcanie do zasiłków i zachęcanie do podejmowania pracy), a zbyt mały na prawa, nierówności i dostępność do usług publicznych dla wszystkich
Czwarty cel – mobilizowanie wszystkich aktorów/organizacji – stwarza możliwość by plany były narodowe, a nie tylko rządowe. Umożliwia on również rozwój partycypacyjnego procesu realizowania planów.	Dotąd rządy nie przykładały do tego celu większej uwagi – nie ma w tym zakresie zadań, ani wskaźników, nie ma propozycji zinstytucjonalizowanego i trwałego mobilizowania wszystkich aktorów.
Plany narodowe zawierają propozycje strategii i działań, nie są jedynie raportami.	Tam, gdzie istniały już narodowe strategie walki z ubóstwem brakowało jasności w relacjach między nimi i KPD/inkluzja. Rządy nie przydzieliły odpowiednich środków finansowych i zasobów ludzkich by zapewnić realizację wspólnych celów. Brak też źródła środków unijnych wyraźnie dedykowanego dla KPD/inkluzja takiego, jak fundusze strukturalne dla planów zatrudnienia (KPD/zatrudnienie).
Pojawiły się tematy przekrojowe, które umożliwiają działania wobec nierówności międzygrupowych.	Sprawy nierówności płciowych nie zostały w planach wszechstronnie potraktowane, bardzo niewiele uwagi poświęcono równości rasowej. Na razie nie ma dowodów na to, że następne plany będą pod tym względem poprawione.
Prezentacja najlepszych praktyk umożliwia wzajemne uczenie się na poziomie międzynarodowym.	Kryteria wyboru inicjatyw nie były jasne, a większość wybranych przykładów była kierowana przez rząd. O ile więc rządy mogą się od siebie uczyć, to trudno to orzec o społeczeństwie obywatelskim czy innych aktorach.
Rozszerzenie procesu lizbońskiego na kraje kandydujące pozwala na skupienie uwagi na strategii walki z ubóstwem i wykluczeniem, poza bardziej technicznymi sprawami dostosowania prawa krajowego do UE.	W niektórych krajach kandydujących obawy wzbudza to, że częścią procesu transformacji była prywatyzacja polityk społecznych. Ponadto mobilizowanie wszystkich aktorów może być prawdziwym wyzwaniem dla wielu z tych krajów.

W ocenie drugiej rundy planów EAPN stwierdziła:

- „Wiele krytycyzmu w stosunku do pierwszego zbioru Planów (2001-2003) dotyczy również drugiej rundy. Są to: brak skutecznego przeglądu wszystkich polityk pod względem ich skutków dla ubóstwa (*poverty-proof*), brak włączenia przeciwdziałania ubóstwu do głównego nurtu polityki, brak przedstawienia jasnej strategii implementacji planów i zasobów, które miałyby być na to przeznaczone.

W przypadku pierwszej rundy Planów usprawiedliwieniem tych braków był krótki czas na ich przygotowanie, nie dotyczy to jednak drugiej rundy. Wskazuje to na potrzebę rozwoju jasnego mechanizmu, który obligowałby kraje członkowskie do poważnego zajęcia się realizacją zobowiązań, które przyjęły w Lizbonie”.

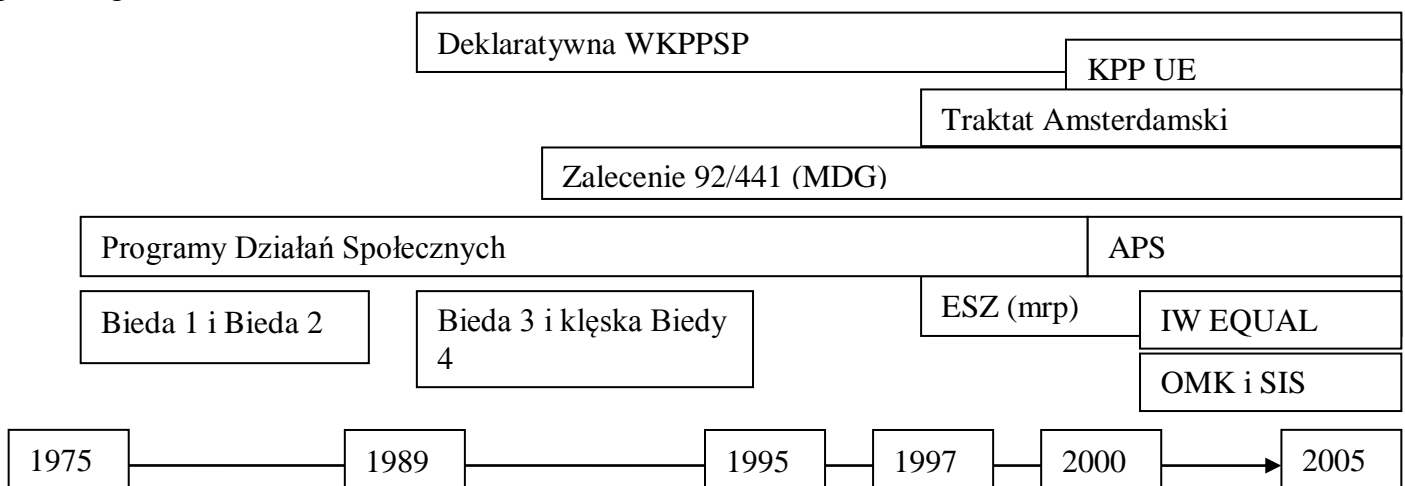
Zamiast tego mechanizmu KPD w zakresie inkluzji społecznej połączono z podobnymi planami w zakresie spraw emerytalnych, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, co wywołało również protesty EAPN.

W ramach dyskusji nad oceną realizacji Strategii Lizbońskiej SIS jest coraz mniej widoczna na co dowodem jest wydany w listopadzie 2004 raport Grupy Wysokiego Szczebla (High Level Group) pod przewodnictwem Wima Koka pt. „*W obliczu wyzwania. Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia*” skrytykowany przez EAPN, jako sprzeczny ze Strategią Lizbońską i **ignorujący zobowiązania w zakresie „wykorzenienia ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego”**.

W 2005 opublikowano pierwszy z serii raportów traktujących jednocześnie o ochronie socjalnej i inkluzji społecznej (Proces Ochrony Socjalnej). Ma on tylko 12 stron i głównie omawia się w nim sprawy inkluzji społecznej. Każdy kraj członkowski przygotował dwustronicowe informacje uzupełniające. W samym raporcie wyróżniono siedem priorytetów: 1) wzrost uczestnictwa w rynku pracy, 2) modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego („*skuteczne bodźce do zatrudnienia dla osób zdolnych do pracy*”), 3) przeciwdziałanie upośledzeniom edukacyjnym, 4) wyeliminowanie ubóstwa dzieci, 5) zapewnienie przyzwoitego miejsca zamieszkania (rozwiązanie problemu „*braku mieszkań socjalnych dla grup bardziej narażonych na ryzyko*”), 6) poprawa dostępu do usług wysokiej jakości (usługi zdrowotne, opiekuńcze, społeczne, transportowe, związane z nowymi technologiami), 7) przeciwdziałanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i imigrantów. Zalecono też osiąganie tych celów za pomocą „*zintegrowanych i skoordynowanych*” strategii na poziomie regionalnym i lokalnym skoncentrowanych na wielowymiarowo upośledzonych społecznościach.

Podsumowując, można postawić hipotezę, że temat „ubóstwo i wykluczenie społeczne” w działaniach o charakterze społecznym UE schodzi na dalszy plan. Średniookresowa ocena Strategii Lizbońskiej i zmiany w jej realizacji zostały podyktowane głównie przez obawy o kondycję gospodarki w rozszerzonej Unii. Jak to ujął J.M. Barroso, gdy mamy troje dzieci i jedno z nich choruje, to powinniśmy skoncentrować uwagę właśnie na nim, ale nadal przecież kochamy pozostałe.

Przedstawmy jeszcze schematyczną periodyzację polityki UE wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego.



Oznaczenia i skróty: Bieda X (kolejne wspólnotowe programy walki z ubóstwem), WKPPSP – Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników (w Traktacie Lizbońskim nadal mamy niezbyt zobowiązujące odwołanie do tego dokumentu), KPP UE – Karta Praw Podstawowych UE, ESZ(mrp) – Europejska Strategia Zatrudnienia z wątkiem marginalizacji na rynku pracy, SIS – Strategia Inkluzji Społecznej, IW EQUAL – Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, APS – Agenda Polityki Społecznej.

Rada Europy

Rada Europy (RE, nie należy jej mylić z Radą Europejską, która jest organem UE) powstała w 1949 r. (a więc przed EWG), Polska należy do niej od 1991 r. Głównymi instrumentami oddziaływania Rady na Państwa członkowskie są konwencje i zalecenia, z których w kontekście wykładu najważniejsza jest Europejska Karta

Spółeczna (EKS z 1961, ratyfikowana przez Polskę w 1997, zrewidowana wersja EKS z 1996, podpisana przez Polskę w 2005). **W artykule 13 ustanowiono prawo do pomocy społecznej i medycznej dla każdego, kto nie ma odpowiednich zasobów** (Polska go nie ratyfikowała), który Europejski Komitet Praw Społecznych, nadzorujący zgodność prawa i praktyk krajowych z EKS, uznaje za wymagający systemu MDG. Jedno z praw dodanych w Zrewidowanej EKS, którą Polska podpisała w październiku 2005 to **prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym** (art. 30), w związku z nim państwa ratyfikujące mają: „*podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej*”; oraz **prawo do mieszkania** interpretowane m.in. **jako obowiązek przeciwdziałania bezdomności** (art. 31).

Trzy zalecenia i projekt „Godność człowieka i wykluczenie społeczne”

Wśród zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego RE warto wspomnieć o trzech w kontekście tematu wykładu. W **1980 uchwalono zalecenie na temat ubóstwa w Europie** (*on poverty in Europe*), wspomniano tam o wykluczeniu społecznym:

- „*Podkreślając, że sytuacja tych segmentów populacji charakteryzuje się nie tylko materialnymi trudnościami, ale również wykluczeniem społecznym, brakiem uczestnictwa w życiu obywatelskim (civic), politycznym i kulturalnym oraz trudnościami w systemie edukacyjnym*”, a nieco dalej podkreślono, że „*przeciwdziałanie (fight) ubóstwu i wykluczeniu społecznemu*” powinno być głównym przedmiotem troski państw członkowskich.

Jak z tego wynika, problematyka wykluczenia społecznego pojawia się w kontekście ubóstwa podobnie, jak to było w przypadku pierwszego i drugiego programu UE w tym zakresie.

W **1992 uchwalono kolejne ważne zalecenie „na temat głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów”** (*on severe poverty and social exclusion: towards guaranteed minimum levels of resources*). Jest tam mowa m.in. o tym, że

- „*Większość systemów ochrony socjalnej oparta jest na przesłance, że ci którzy nie pracują lub pracują w niepełnym wymiarze czasu mają jedynie prawo do odpowiednio ograniczonych lub zmniejszających się zasobów. Działają one na zasadzie bodźców do pracy i pośrednio zawierają negatywną ocenę sytuacji tych, którzy ani nie znaleźli pracy, ani nie korzystają ze szkoleń*”.

W sytuacji masowego bezrobocia takie systemy nawet najlepiej zarządzane i dostosowane do zmieniających się warunków nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb, a poza tym wskazano, że definiowanie pracy poprzez odpłatne zatrudnienie stawia w niekorzystnej sytuacji tych, którzy prowadzą bardzo pożyteczną działalność na rzecz lokalnej społeczności. Przywołano też artykuł 13 Europejskiej Karty Społecznej i dwa zalecenia UE w tym względzie (patrz wyżej) uznając, że:

- „*celem i zasadą polityki publicznej (policy) jest gwarantowanie zasobów na przyzwoitym minimalnym poziomie tym, którzy są w potrzebie*”.

Ostatnie z zaleceń, o których chciałbym wspomnieć zostało uchwalone w **1998 i dotyczyło zwalczania wykluczenia społecznego i wzmocnienia spójności społecznej w Europie** (*Fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe*). Zalecono tam m.in.:

1. w dziedzinie **planowania miejskiego i mieszkalnictwa** m.in. wzmocnienie ochrony prawnej najemców i podnajmujących, którzy są ofiarami ubóstwa, stymulowanie podaży mieszkań o niskich czynszach i rozwój programów budowy i renowacji mieszkań socjalnych, takie planowanie miasta, aby zapobiegać powstawaniu gett i przemocy;
2. w dziedzinie **edukacji i szkoleń** m.in. przeciwdziałanie niekorzystnej sytuacji edukacyjnej ubogich i wykluczonych, wspieranie programów szkoleniowych dla bezrobotnych w każdym wieku;
3. w dziedzinie **ochrony zdrowia** m.in. zapewnienie bezpłatnej opieki medycznej ubogim w celu zapobiegania groźnym chorobom, zwalczanie chorób rozpowszechnionych wśród ubogich poprzez specjalne programy medyczne;
4. w dziedzinie **prawa** m.in. ustanowienie pomocy prawnej dla ubogich, ustanowienie usług doradczych w zakresie prawa dla osób wykluczonych, potrzebujących szybko pomocy.

Wskazano więc na zadania dla polityki mieszkaniowej, polityki edukacyjnej, polityki zdrowotnej i polityki w zakresie dostępu do pomocy prawnej w stosunku do osób ubogich i wykluczonych społecznie.

W latach 1990. Rada Europy sfinansowała projekt pod kierownictwem Katherine Duffy „**Godność człowieka i wykluczenie społeczne**” (1994-1998), zakończony rekomendacjami w pięciu dziedzinach: zdrowie, mieszkanie, zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i edukacja. Oto one:

„Zdrowie

- *celem priorytetowym powinien być powszechny zakres podmiotowy i uczynienie usług rzeczywiście dostępnych dla wszystkich;*
- *przywrócenie koncepcji zapobiegawczych w zdrowiu publicznym (szczególnie zwracając uwagę na procesy zagrażające chorobami psychicznymi, które często dotyczą ludzi w warunkach społeczno-ekonomicznej niepewności, ubóstwa i wykluczenia);*
- *równy dostęp dla wszystkich, włączając w to narażone grupy, do leczenia wysokiej jakości i fizyczny dostęp do wszystkich udogodnień dla niepełnosprawnych;*
- *przeemyślenie zagadnień popytu i braku popytu oraz odmowy udzielenia opieki medycznej;*
- *objęcie świadczeniami grup w potrzebie, dostępność usług dla użytkowników i koszty usług dla nich;*
- *ponowna ocena relacji między władzami zdrowotnymi a usługami społecznymi i ustalenie czy wymagane są zmiany;*
- *analiza sposobów zmiany działania instytucji medycznych w celu zaspokajania potrzeb grup mających trudności;*
- *promowanie roli organizacji pozarządowych, a szczególnie organizacji pacjentów.*

Mieszkanie

- *szybka reakcja na zagrożenia poprzez nadzór i bezpośrednie usługi;*
- *zapobieganie eksmisjom;*
- *utrzymanie i rozbudowa wygodnych i dostępnych mieszkań i pomoc finansowa dla gospodarstw domowych;*
- *uwzględnienie potrzeb specjalnych (odpowiednio do typu gospodarstwa domowego, cyklu życia rodziny, stylu życia, poziomu zdrowia, etc.);*
- *formułowanie polityki skoncentrowanej na obszarach (regeneracja obszarów wiejskich, polityka miejska, planowanie miast etc.) bez tracenia z oczu faktu, że różne kwestie są powiązane (zatrudnienie, zdrowie, edukacja, życie rodzinne);*
- *wspieranie badań porównawczych w dziedzinie mieszkaniowego wymiaru wykluczenia społecznego i wymiana informacji na temat dobrych praktyk w tym zakresie;*
- *promowanie zaangażowania Funduszu Inwestycji Społecznych.*

Zatrudnienie

- *zapewnienie równości szans między kobietami i mężczyznami oraz niedyskryminacyjnych i skutecznych polityk zatrudnienia dla osób mających trudności (szczególnie długotrwale bezrobotnych i młodych);*
- *wspieranie tworzenia zatrudnienia poprzez podział istniejącej pracy;*
- *jak najlepiej wykorzystać wszystkie programy tworzenia miejsc pracy (działania lokalne, programy pomagające na starcie i samozatrudnienie, „gospodarka społeczna”);*
- *rozważanie różnych sposobów udzielania pomocy;*
- *zapewnienie znaczącego wsparcia dla integracji i reintegracji na rynku pracy w oparciu o następujące wskazówki:*
 - *znalezienie pracy dla długotrwale bezrobotnych;*
 - *usługi wsparcia by pomóc ludziom w integracji ze społecznością i zapobiegać utracie wiary w siebie;*
 - *programy szkoleniowe;*
 - *tworzenie trwałego zatrudnienia i zamożności poprzez rozwój spółdzielczości i pośrednictwo pracy.*

Zabezpieczenie społeczne

- *powszechny dostęp do zabezpieczenia społecznego, badanie braku dostępu poprzez analizę następujących barier:*
 - *praktycznych i administracyjnych;*
 - *psychologicznych i poznawczych;*
 - *kulturowych;**i praktycznych inicjatyw już przedsięwziętych w tym zakresie;*
- *badanie pozytywnego wpływu zabezpieczania społecznego na rozwój społeczny i gospodarczy;*
- *dostosowanie europejskich systemów zabezpieczenia społecznego do zmian w praktykach zatrudnienia i w życiu rodzinnym, włączając w to indywidualizację prawa do zabezpieczenia społecznego;*

- *wzmacnianie roli pracowników socjalnych i wolontariuszy, którzy wciąż są pośrednikami dla wykluczonych i uczynienie z nich prawdziwych „mediatorów praw człowieka”.*

Edukacja

- *analiza trudności w zdobyciu dostępu do szkoleń, edukacji podstawowej i wyższej w kontakcie ze światem biznesu;*
- *wspieranie edukacji dla demokratycznego obywatelstwa jako warunku wstępnego dla aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie;*
- *rozpoznanie psychologicznych i społecznych przeszkód w edukacji;*
- *promowanie uzyskiwania rodzicielskich kwalifikacji przez młodzież. Obowiązki każdego rodzica powinny być wyraźnie określone, rodzice powinni być traktowani jako osoby ważne w życiu dzieci i młodzieży (... regarded as interlocutor and agent in all dimensions of the child's and adolescent's life);*
- *wspieranie wstępnego i dalszego szkolenia pracowników socjalnych i pracowników służby zdrowia, jak i innych profesjonalistów zajmujących się wykluczonymi z uwzględnieniem wsparcia pracy w sieci na lokalnym i międzynarodowym poziomie;*
- *promowanie badań na poziomie europejskim nad rozwojem edukacji w zakresie praw człowieka dla innych profesji (planiści, architekci, nauczyciele etc.).”*

I tu powtarzają się postulaty dotyczące polityki zdrowotnej, mieszkaniowej, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i edukacyjnej, wspomniano także o konieczności kształcenia pracowników niektórych rodzajów służb społecznych.

W 1997 RE uznała, że **spójność społeczna jest „jedną z naczelných potrzeb w Europie i... zasadniczym uzupełnieniem wspierania praw i godności człowieka”**. W 1998 powstał **Europejski Komitet Spójności Społecznej** w celu m.in. opracowania Strategii Spójności Społecznej. Zagadnienia te ma w swoich kompetencjach **Dyrekcja Generalna III Spójność Społeczna**, powołana w 2000 r. w celu zintegrowania działań RE w sferze społecznej. Jej najogólniejszym celem jest:

- *„Sprzyjanie spójności społecznej i promowanie poprawy jakości życia w Europie dla rzeczywistej realizacji podstawowych praw człowieka i szacunku dla ludzkiej godności.”*

Strategia Spójności Społecznej z 2000 r.

W RE głównym pojęciem organizującym dyskurs i działania wokół tematyki wykładu jest **spójność społeczna** (*social cohesion*) (w języku UE rzadko, ale jednak też mowa o *social cohesion*, np. w głównym celu Strategii Lizbońskiej, bez przymiotnika „społeczna” oznacza jednak spójność albo „kohezję” w kontekście zróżnicowania sytuacji między regionami i polityki regionalnej UE, trudno jednak przyjąć, że między spójnością społeczną a kohezją regionalną nie zachodzą żadne relacje). W dokumentach związanych ze **Strategią Spójności Społecznej** (SSS) pisano, że spójność ta staje się zasadniczym warunkiem stabilności demokratycznego społeczeństwa:

- *„Społeczeństwa podzielone i nierówne są nie tylko niesprawiedliwe, ale nie gwarantują również stabilności w dłuższym okresie. Wielu ludzi jest w praktyce wykluczonych z korzyści, jakie przynosi postęp społeczny i ekonomiczny... rządy muszą dbać nie tylko o to by dobrze działała gospodarka, ale również by dobrze działało społeczeństwo; rozwój gospodarczy, któremu nie towarzyszy rozwój społeczny spowoduje poważne problemy prędzej czy później. Wzmocnienie spójności społecznej może być postrzegane jako strategia ograniczenia ryzyka załamania społecznego i politycznego w przyszłości”.*

Jest to deklaracja pewnej wizji polityki wobec problemu nierówności i podziałów w społeczeństwie, ze wskazaniem na to, że sam rozwój gospodarczy i polityka gospodarcza nie zapewnią jego rozwiązania.

W Strategii Spójności Społecznej przyjętej w 2000 nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, ale zidentyfikowano czynniki z nią związane:

- *„ustanowienie mechanizmów i instytucji, które będą zapobiegać temu, by **czynniki dzielące (takie jak nadmierna luka między bogatymi i biednym lub różne formy dyskryminacji)** stały się tak silne, że zagrażać to będzie społecznej harmonii;*
- **znaczenie przyzwoitego i odpowiednio wynagradzanego zatrudnienia;**
- *środki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu szczególnie w takich obszarach, jak mieszkanie, zdrowie, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, rozkład dochodów i usługi społeczne;*
- **wzmacnianie systemów zabezpieczenia społecznego;**
- **rozwój polityk prorodzinnych** ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i osób starszych;

- **partnerstwo ze społeczeństwem obywatelskim**, w szczególności ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i NGO-sami.

Polityka spójności społecznej powinna w związku z tym:

- pomóc ożywić gospodarkę i wspomagać obie strony stosunków przemysłowych w szczególności poprzez tworzenie zatrudnienia, stymulowanie przedsiębiorczości i zapewnienia możliwości zatrudnienia dla wszystkich;
- **zaspokajać podstawowe potrzeb ludzi i wspierać dostęp do praw socjalnych w duchu konwencji i zaleceń RE w szczególności na polu zatrudnienia, edukacji, zdrowia, ochrony socjalnej i mieszkania;**
- uznawać ludzką godność poprzez koncentrowanie polityki na jednostce i gwarantowanie praw człowieka w Europie;
- ustanowienie forów i procedur umożliwiających nieuprzywilejowanym i tym, których prawa są niedostatecznie realizowane, by byli słyszani;
- rozwój zintegrowanego podejścia łączącego wszystkie odpowiednie obszary działania.

RE miała podjąć na tej podstawie **cztery rodzaje działań:**

- ustanawianie standardów i monitorowanie instrumentów prawnych;
- rozwój polityki;
- projekty w państwach członkowskich;
- badania i analizy.

Strategia Spójności Społecznej miała pomóc państwom członkowskim w podjęciu dwunastu wyzwań:

- 1) jak uczynić prawa ekonomiczne i socjalne bardziej skutecznymi i umożliwić ludziom domaganie się swoich praw poprzez właściwe procedury,
- 2) jak zapobiec pojawieniu się „społeczeństwa o dwóch prędkościach”, w którym, niektórzy cieszą się dostatkiem, gdy inni zmuszeni są do marginalnej egzystencji,
- 3) jak skutecznie wykorzenić ubóstwo i zwalczać wykluczenie społeczne, włączając w to nowe formy wykluczenia z dostępu do technologii informatycznych i nowych środków komunikacji,
- 4) jak ograniczyć nieakceptowalnie wysoki poziom bezrobocia w globalizującym się systemie gospodarczym i promować dostęp do zatrudnienia za pomocą polityki gospodarczej i środków wspierających zatrudnienie,
- 5) jak poprawić standard usług dla społeczeństwa i zapewnić by wszyscy jego członkowie mieli do nich skuteczny dostęp,
- 6) jak osiągnąć i utrzymać wysoki poziom ochrony socjalnej w czasie, gdy istnieje nacisk na konieczność odświeżenia tradycyjnych koncepcji w tym zakresie,
- 7) jak odpowiedzieć na rosnące potrzeby starzejącej się populacji włączając w to potrzebę finansowania systemów emerytalnych i ustanowienie międzypokoleniowej solidarności,
- 8) jak stworzyć nowe poczucie solidarności i wzajemnej odpowiedzialności w społeczeństwie, w którym głównym celem jest indywidualne zaspokojenie i samorealizacja;
- 9) jak odpowiedzieć na zmiany wzorów życia rodzinnego i ich skutki dla dzieci, np. potrzeba pogodzenia życia rodzinnego i pracy zawodowej;
- 10) jak rozwijać polityki ochrony i uczestnictwa dzieci i młodzieży w społeczeństwie,
- 11) jak zintegrować migrantów w społeczeństwie i skutecznie zwalczać wszystkie formy rasizmu i dyskryminacji,
- 12) jak uczynić rosnące etniczne i kulturowe różnicowanie źródłem siły w globalizującym się świecie.

Mamy więc dwanaście trudnych pytań, na które Strategia nie daje żadnych konkretnych odpowiedzi w postaci szczegółowego programu, który mógłby być realizowany w państwach członkowskich. Skoro rozbudowana polityka społeczna w wielu bogatych krajach Europy Zachodniej z długimi tradycjami demokratycznymi nie radzi sobie z tymi wyzwaniami, co mamy powiedzieć o naszej sytuacji?

Dostęp do praw społecznych

W listopadzie 2002 r. na Malcie odbyła się konferencja zorganizowana przez RE na temat dostępu do praw społecznych. Raport w tej sprawie przygotował zespół pod kierownictwem Mary Daly. Z tych badań wiemy, jakie są przeszkody w dostępie do tych praw. Główne ich typy przedstawia poniższa tabela¹.

¹ M. Daly „Dostęp do praw społecznych w Europie”, Wydawnictwa Rady Europy, 2002, s.35

Rodzaj	Przeszkody
Sformułowanie praw oraz adekwatność postanowień prawnych i innych	<ul style="list-style-type: none"> • Brak precyzji w sformułowaniu prawa lub uprawnienia • Ograniczenie praw do niektórych grup ludności • Luki w systemie ochrony socjalnej • Wyłączające warunki dostępu lub nabycia uprawnienia • Niedostosowanie oferowanych programów świadczeń do potrzeb
Niedostateczne monitorowanie oraz przestrzeganie prawa	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczny monitoring • Niedostateczna ochrona przed brakiem realizacji praw • Dyskryminacja i/lub różnicowane traktowanie • Niedostateczna odpowiedzialność wobec użytkowników usług
Brak zasobów	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające zasoby (finansowe, kadrowe, lokalowe, rzeczowe) • Niezapewnienie długofalowego dostępu do zasobów • Nierównowaga zasobów pomiędzy szczeblami administracji <p><i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczający poziom środków i umiejętności, w tym funduszy, wykształcenia, umiejętności osobistych, społecznych i kontaktów
W zakresie zarządzania i procedur	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług • Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami • Skomplikowane procedury • Przeszkody wynikające ze sposobu oraz praktyki realizacji usług
Informowanie i porozumiewanie się	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczny poziom oraz przepływ dokładnych informacji • Niewłaściwa forma oraz charakter dostarczanych informacji • Niedostateczne korzystanie z „nowych” lub alternatywnych kanałów informowania
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Negatywne oczekiwania oraz nastawienie wobec pewnych grup • Stygmatyzacja pewnych grup • Brak zrozumienia kultur mniejszości <p><i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obawy i niepewność wywołana charakterem postępowania w sprawach świadczeń oraz miejsca ich udzielania • Niska samoocena • Przeszkody kulturowe
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<p><i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Występowanie grup zagrożonych, które mogą nie mieć „środków” koniecznych do uzyskania świadczeń i usług • Występowanie w tych grupach wielorakich, nakładających się na siebie trudności <p><i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Występowanie regionów lub terenów dotkniętych wielorakimi problemami • Brak inwestowania w pewne społeczności i na pewnych obszarach • Przeszkody klimatyczne i geograficzne, których skutkiem jest odcięcie obszarów lub regionów

Wynikające z tej analizy rekomendacje dla polityki są następujące².

Rodzaj	Kierunki polityki
Sformułowanie praw i odpowiedni zapis rozwiązań prawnych i innych	<ul style="list-style-type: none"> • Uprawnienia powinny być wszechstronne i bezpośrednio sformułowane • Program działań w celu poprawy jakości świadczonych usług
Odpowiednie	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa monitorowania świadczenia usług

² Tamże, s.70.

monitorowanie i stosowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Ocena wpływu wszystkich polityk i propozycji na realizację praw • Karty praw użytkowników • Walka z dyskryminacją i/lub różnym traktowaniem • Stworzenie Krajowego Obserwatorium Praw Społecznych
Zasoby	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie odpowiedniości i zapewnienie ciągłości zasobów (finansowanie, pracownicy, lokale i wyposażenie) • Zmniejszenie nierównowagi zasobów będących w dyspozycji różnych szczebli administracji <p><i>Po stronie osób uprawnionych i użytkowników:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informowanie jednostek i wzmacnianie ich zdolności do domagania się realizacji ich praw społecznych • Zapewnienie odpowiedniej mediacji i pomocy
Zarządzanie i procedura	<ul style="list-style-type: none"> • Zmniejszenie fragmentacji działań między szczeblami administracji i poszczególnymi usługami • Spowodowanie udziału organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego • Uprościć procedury i ułatwić dostęp
Informowanie i porozumiewanie się	<ul style="list-style-type: none"> • Przyznać pierwszeństwo porozumiewaniu się i wymianie informacji • Korzystać z „nowych” kanałów porozumiewania się, jak i z mobilnych służb • Indywidualizować informacje, w zależności od grup docelowych • Okresowo oceniać jakość informacji i skuteczność strategii komunikowania się
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Walczyć ze stygmatyzacją i uprzedzeniami w stosunku do pewnych grup społecznych, poprzez szkolenia dostosowane do pracowników i zachęcanie do zmiany zachowań <p><i>Po stronie użytkowników lub osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poprawić procedury przyjmowania klientów, warunki udzielania świadczeń i uwzględniać sytuację użytkowników
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<p><i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Przyznawać zasoby (w najszerszym znaczeniu) tym grupom, aby umożliwić im korzystanie z ich praw społecznych <p><i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wypracować politykę dotyczącą, w szczególności, regionów lub miejscowości znajdujących się w najgorszej sytuacji

Mamy więc dość rozbudowaną diagnozę i bardzo wiele rekomendacji podzielonych na kilka kategorii. Taki powinien być program rządu w zakresie polityki społecznej, gdyby uczynił on swoim celem poprawę dostępu do praw społecznych i ich realizacji.

Uszczegółowienie tego programu nastąpiło w **zaleceniu Komitetu Ministrów RE z 2003 r. w sprawie poprawy dostępu do praw społecznych**. Szczególnie interesujący pod tym względem jest załącznik do tego zalecenia, w którym zachęca się rządy państw członkowskich, które chciałyby osiągać poprawę w tym względzie do tego, aby:

- „nadawały prawom społecznym konkretną formę, tworząc ramy prawne zapewniające, między innymi:
 - dostępne i przejrzyste systemy ochrony roszczeń oraz procedury odwoławcze, w tym bezpłatne dla osób niezamożnych;
 - bezpłatną pomoc prawną dla osób niezamożnych;
 - reprezentację osób poszkodowanych w dochodzeniu roszczeń oraz w procesie odwoławczym przez organizacje społeczne;
 - pomoc rzecznika praw obywatelskich;
- stworzyły system usług społecznych dysponujący odpowiednim personelem oraz środkami finansowymi: w tym celu zachęca się je do:
 - jak najskuteczniejszego zapewnienia personelu i środków finansowych;
 - zapewnienia środków na działania zapobiegawcze;
 - zapewnienia środków umożliwiających reakcję na poszczególne społeczne sytuacje kryzysowe;

- szkolenia personelu w zakresie umiejętności zawodowych oraz stosunków międzyludzkich, mając szczególnie na uwadze zasadę niedyskryminacji;
- rozwijały usługi dostosowane do potrzeb użytkowników, przyznając pierwszeństwo podejściom zintegrowanym: w tym celu, zachęca się je do:
 - zapewnienia aby dokumenty urzędowe oraz język urzędowy zostały uproszczone oraz żeby ograniczono dokumentację wymaganą od obywateli;
 - zapewnienia aby kompetencje poszczególnych instytucji i urzędów zostały ściśle rozdzielone;
 - zwiększenia wszechstronności administracji poprzez odchodzenie od wąskiego specjalizowania się jej poszczególnych poziomów i służb;
 - rozważenia stosowania „platform usług” oraz „punktów dostępu” [do usług];
 - rozważenia zapewnienia ciągłego zindywidualizowanego wsparcia;
 - zwiększenia poczucia współodpowiedzialności odpowiednich służb oraz obywateli w celu zapobiegania nadużyciom;
 - podejmowania działań na rzecz osób, które nie korzystają z przysługujących im praw;
 - rozważenia powołania ruchomych biur pomocy socjalnej;
- wprowadzenia skutecznej polityki informacyjnej: w tym celu, zachęca się je do:
 - tworzenia informacji z myślą o poszczególnych grupach, sformułowanej językiem prostym i precyzyjnym;
 - informowania w różnych językach, o ile zachodzi taka potrzeba;
 - stosowania możliwie wielu kanałów przekazu informacji, w tym nowych technologii informatycznych;
 - dostosowania przekazu do osób o szczególnych potrzebach;
 - kontroli jakości i skuteczności przekazu, na przykład, w drodze okresowych ankiet badających skuteczność odbioru oraz zadowolenie adresatów;
- zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi obywateli w biurach świadczących usługi socjalne: w tym celu, zachęca się je do:
 - zapewnienia odpowiedniego wyszkolenia personelu, w tym osób pracujących społecznie;
 - ułatwienia dostępu do pomieszczeń/budynków (na przykład poprzez eliminację barier fizycznych) oraz zapewnienie, żeby budynki były łatwo rozpoznawalne;
 - ustalenia dogodnych dla obywateli godzin pracy;
 - zapewnienia miłej atmosfery w pomieszczeniach/budynkach;
 - ochrony prywatności obywateli oraz zapewnienia poufności gromadzonych informacji;
- obserwacji i oceny działań podejmowanych w celu zapewnienia dostępu do praw społecznych: w tym celu, zachęca się je do:
 - wspierania zaangażowania obywateli w świadczenie usług społecznych;
 - rozważenia powołania krajowych obserwatoriów praw społecznych;
 - oceniania skutków istniejących oraz projektowanych programów i działań na rzecz dostępu do praw społecznych;
 - promowania wymiany informacji oraz doświadczeń w zakresie dostępu do praw społecznych pomiędzy państwami członkowskimi;
- ustanowienia oraz aktywnego wspierania odpowiednich partnerstw wszystkich stron (obywateli, ich przedstawicieli, władz lokalnych, partnerów społecznych, instytucji ochrony socjalnej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego) zainteresowanych rozwijaniem, realizacją i oceną kroków podejmowanych w celu zwiększenia dostępu do praw społecznych.”

Raport M. Daly i przedstawione zalecenie były głównymi punktami inauguracji Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej RE w 2004 r. w Warszawie. Wynikałoby z takiego powiązania, że najważniejszym instrumentem osiągnięcia spójności społecznej są prawa społeczne oraz ich realizacja głównie za pomocą odpowiednio wyposażonych i wyszkolonych służb społecznych przy współpracy wolontariuszy i na zasadzie partnerstwa wszystkich zainteresowanych stron. Podkreślanie znaczenia praw społecznych i ich realizacji w kontekście marginalizacji i wykluczenia społecznego pokazywałem już we wcześniej opublikowanych materiałach.

Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej z 2004 r.

Komitet Ministrów Rady Europy uchwalił Zrewidowaną Strategię Spójności Społecznej w marcu 2004 r. W Strategii z 2000 r. nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, w jej nowej wersji pojawiła się już definicja:

- **„Spójność społeczna... to posiadana przez społeczeństwo zdolność zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom, minimalizowania dysproporcji (disparities) między nimi i unikania polaryzacji. Społeczeństwo spójne to wspólnota wolnych, wspierających się nawzajem ludzi, którzy dążą do tych wspólnych celów metodami demokratycznymi”.**

Dobrobyt rozumiany jest zaś w kontekście praw człowieka, co oznacza, że Rada Europy nie dostrzega sprzeczności między spójnością społeczną i prawami człowieka (czasem twierdzi się, że zbyt daleko posunięte dążenie do spójności społecznej będzie oznaczało ograniczanie indywidualnej wolności, z kolei przyznanie za dużej liczby uprawnień ma prowadzić do erozji osobistej odpowiedzialności wobec wspólnoty, a więc do osłabienia spójności):

- „dobrobyt, to nie tylko sprawiedliwy i pozbawiony dyskryminacji dostęp do praw człowieka, ale również:
 - godność każdej osoby oraz uznanie jej własnych możliwości i udziału w społeczeństwie, przy pełnym poszanowaniu różnorodności kultur, opinii i przekonań religijnych;
 - wolność dążenia każdej jednostki do osobistego rozwoju w ciągu jej życia;
 - możliwość czynnego i pełnego uczestnictwa każdej jednostki w społeczeństwie”.

„Dostęp do praw społecznych” można rozumieć jako poszanowanie, ochronę i realizację tych praw na odpowiednim poziomie. Ukazano również **znaczenie perspektywy praw dla polityki społecznej**:

- **„Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej. To one zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa równe szanse. Gdy prawa człowieka stanowią bazę, działania państwa w obszarze polityki społecznej przestają być kwestią dobroczynności lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w mniejszym stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast sprawą zagwarantowania wszystkim takich samych praw”.**

Prawa zawarte w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej „tworzą punkt wyjścia dla strategii spójności społecznej”.

Za **grupy szczególnie narażone na zagrożenia** („ci którzy najbardziej potrzebują ochrony ich praw, są często najgorzej przygotowani do ich egzekwowania”), uznano:

1. **„dzieci**, w rozumieniu Konwencji Praw Dziecka ONZ i Europejskiej Konwencji o Wykonywaniu Praw Dzieci;
2. **młodych ludzi**, których potrzeby muszą, w interesie zrównoważonego rozwoju, być uwzględnione w każdej wizji spójności społecznej, mającej na celu dobrobyt przyszłych pokoleń z perspektywy zrównoważonego rozwoju;
3. **rodziny w bardzo trudnej sytuacji życiowej**, zwłaszcza rodzice samotnie wychowujący dzieci;
4. **imigrantów i mniejszości etniczne**, których integracja ze społeczeństwem odgrywa jedną z najważniejszych ról dla spójności społecznej;
5. **ludzi niepełnosprawnych**, których konkretne potrzeby należy w pełni zintegrować z dążeniem do pomyślności wszystkich;
6. **ludzie starsi**, zwłaszcza ci, którzy mieszkają sami, lub którzy nie mogą już liczyć na pomoc rodziny”.

Wskazano też **podstawowe zasady dostępu do praw społecznych**:

1. „równość praw dla wszystkich, bez żadnej dyskryminacji;
2. dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach dla wszystkich;
3. zwracanie specjalnej uwagi na potrzeby podatnych na zagrożenia (vulnerable) członków społeczeństwa;
4. unikanie stygmatyzacji osób mających specjalne potrzeby;
5. prowadzenie sprawiedliwej i stabilnej polityki fiskalnej;
6. uczestnictwo użytkowników”.

Dodano jeszcze, że „każdy powinien być świadom potrzeby **korzystania w sposób odpowiedzialny z ochrony społecznej i świadczeń socjalnych**”. Można się zastanawiać, na czym polega nieodpowiedzialne korzystanie ze świadczeń społecznych; być może chodzi o nadużywanie świadczeń pieniężnych, gdy można się utrzymać z innych źródeł albo marnotrawienie otrzymanych świadczeń.

W Strategii znajdujemy również potwierdzenie przejścia od myślenia w kategoriach **odpowiedzialności państwa za dobrobyt obywateli (welfare state) do perspektywy odpowiedzialności społeczeństwa (welfare society)**. Oddaje to postulat „spójność społeczna obowiązkiem wszystkich”:

- „Zdolność zapewnienia dobrobytu każdemu powinna być postrzegana jako obowiązek wszystkich grup społecznych. W dwudziestym wieku często uważano, że poza rodziną i innymi tradycyjnymi formami więzi społecznych, obowiązek zapewnienia dobrobytu spoczywał na państwie ('państwo dobrobytu'), natomiast rozwój gospodarczy należał do obowiązków biznesu. Problemy ekonomiczne ostatnich dziesięcioleci oraz globalizacja gospodarki wykazały, że model ten nie jest już odpowiedni, i że dobrobyt dla wszystkich musi stać się wspólnym celem każdego z aktorów społecznych: państwa, biznesu i jednostki ('społeczeństwo dobrobytu'). Ta nowa sytuacja nie zakłada wycofania się państwa, lecz prowadzi ku poszukiwaniu bardziej urozmaiconych form działania, z zaangażowaniem nowych partnerów”.

Rola państwa i instytucji publicznych jest jednak nadal zasadnicza:

1. jest ono „gwarantem praw człowieka i demokracji realizowanej poprzez uczestnictwo”;
2. „przywraca w wystarczającym stopniu sprawiedliwość podziału zasobów dzięki takim mechanizmom solidarności, jak redystrybucyjne opodatkowanie i zabezpieczenie społeczne”;
3. „działa tak, by chronić słabe, nie posiadające żadnych zabezpieczeń grupy, którym grozi wykluczenie społeczne”.

Zadania te państwo wykonuje dzisiaj nieco inaczej niż kiedyś, większa jest rola władz lokalnych, coraz większe znaczenie ma partnerstwo państwa i społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych), co ma ułatwiać dostęp do praw społecznych najbardziej narażonym grupom. Rządzenie na zasadzie partnerstwa niekoniecznie wspiera spójność społeczną o ile nie ma zgody, co do pewnych „**naczelnych zasad etycznych**”. W tym miejscu nie wskazano bezpośrednio tych zasad, ale widać wyraźnie, że wyraża je język praw człowieka i praw społecznych (patrz dalej).

Kolejny element Strategii to zwrócenie uwagi na **znaczenie wymiaru społecznego w życiu gospodarczym**, przy założeniu, że „**Wzrost gospodarczy ułatwia osiągnięcie spójności społecznej. Jednakże rozwój ekonomiczny musi być postrzegany jako środek służący osiągnięciu bardziej podstawowego celu, jakim jest rozwój człowieka**”. Kilka charakterystycznych cytatów:

1. „zależność zrównoważonego rozwoju gospodarczego od zrównoważonego rozwoju społecznego, jak też od zrównoważonego rozwoju środowiska. Z tego powodu należy doprowadzić do ściślejszych - niż to było dotychczas przyjęte - związków między polityką gospodarczą a polityką społeczną”;
2. „Gospodarka rynkowa, tak jak inne systemy ekonomiczne, prowadzi do nierówności w poziomie zamożności oraz statusu społecznego i obecnie dostrzegamy wzrost tego rodzaju nierówności w wielu krajach europejskich. Będą one tolerowane tylko wtedy, gdy ludzie będą czuli, że mają równe szanse poprawienia swojej sytuacji”;
3. „wydatki na cele społeczne, tworzące podstawę dla zrównoważonych i trwałych społeczeństw, są mądrą inwestycją w przyszły zrównoważony rozwój gospodarczy, a nie jedynie brzemieniem finansowym”;
4. „Spójność społeczna również przyczynia się do rozwoju gospodarczego... co dobre dla spójności społecznej, jest również dobre też dla biznesu”;
5. „Prawo do pracy jest podstawowym prawem człowieka i kluczowym elementem uczestnictwa w społeczeństwie. Powszechny dostęp do zatrudnienia i promowanie zatrudnienia godziwego - oto ważne czynniki zwalczania ubóstwa i wykluczenia... Jednakże sekwencja krótkotrwałych, niepewnych miejsc pracy nie może być traktowana jako droga do spójności społecznej, skoro daje w rezultacie społeczne wykluczenie”;
6. „Rośnie zainteresowanie sprawą obowiązków społecznych biznesu, a obecnie powstają liczne instrumenty służące ich realizacji... (...nadawanie certyfikatów, ulgi podatkowe)”;
7. Nowe formy działania na rzecz odpowiedzialności społecznej biznesu poprzez zorganizowane działania konsumenckie i decyzje dotyczące lokowania oszczędności;

Podsumowanie tego fragmentu Strategii:

- „Chodzi o to, by zyskać pewność, że gospodarka rynkowa wnosi wkład do spójności społecznej, a nie działa tak, by wykluczyć te osoby, które są najmniej atrakcyjne jako konsumenci. To sprawa o żywotnym znaczeniu w czasie, gdy nad coraz większą liczbą obszarów życia, a w niektórych przypadkach i nad przedsiębiorstwami użyteczności publicznej sprawują rządy mechanizmy rynkowe”.

Zgoda co do pewnych zasad etycznych przedstawiona była jako warunek, aby rządzenie oparte na dialogu społecznym i partnerstwie przyczyniało się do spójności społecznej. W kolejnym fragmencie Strategii naszkicowano zasady **nowej etyki odpowiedzialności społecznej**:

- „Spółczesność jest spójna wtedy, gdy ludzie biorą wzajemną odpowiedzialność za siebie. Nie zawsze prowadzą do tego wartości, jakie wyznaje dzisiejsze społeczeństwo europejskie. Tym samym wyłączenie akcentowanie praw jednostki nie może tworzyć odpowiedniej podstawy dla spójności społecznej. **Prawa jednostki są najlepiej chronione w społeczeństwach, w których ludzie mają poczucie współodpowiedzialności za prawa i dobrobyt ogółu. Co więcej, gospodarka rynkowa ceni sobie wielce konkurencję i może skłaniać ku zaniedbywaniu społecznych zalet współpracy.** Całkowite zaabsorbowanie wartościami rynkowymi prowadzi do tego, że ludzie bardziej myślą o własnych interesach niż o interesach i potrzebach innych; nie płynie z tego nauka o wartości zaufania i solidarności, stanowiących podstawę spójności społecznej”.

Tym razem nie tyle widzi się zagrożenie dla praw jednostki w „kolektywizacji”, ale przyznaje się, że **koncentrowanie uwagi wyłącznie na prawach jednostki nie jest wystarczającą podstawą dla osiągnięcia spójności społecznej.** Ponadto etyka odpowiedzialności społecznej przyczyniać się ma do lepszego chronienia praw jednostki. Do erozji wartości solidarności i dobra wspólnego przyczynia się kultura, w której dominujące znaczenie ma samorealizacja jednostki, konkurencja i konkurencyjność oraz konsumpcjonizm. Istotne znaczenie dla budowania etyki służącej spójności społecznej ma „*wytwarzanie poczucia współodpowiedzialności i współzależności, za co odpowiedzialni mają być rodzice, edukacja, organizacja pozarządowe, a także media, banki i biznes „uznające własną odpowiedzialność za skutki społeczne własnej działalności”*”.

Dwa ostatnie punkty pierwszej części strategii dotyczyły **wspierania rodziny i solidarności rodzinnej** (m.in.: „Rodzina jest miejscem, w którym zdobywa się pierwsze doświadczenia i pobiera pierwsze nauki spójności społecznej”... „Spółczesność ma szczególne obowiązki wobec tych, którzy z jakichś powodów nie mogą liczyć na wsparcie i ochronę rodziny lub innej instytucji społecznej”) oraz **zachęcania do uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim** (m.in. „Rządy powinny tworzyć warunki sprzyjające takim gromiom [działania stowarzyszeniowe] i tego typu działalności [wolontariat], które często skutecznie uzupełniają sponsorowane przez rząd programy budowy spójności społecznej. Należy tu docenić rolę organizacji pozarządowych i udzielać im poparcia, aby tym samym pomóc im w uaktywnieniu się na rzecz wzmocnienia spójności społecznej”).

Druga część Strategii poświęcona była doświadczeniom z wdrażania jej poprzedniej wersji i wskazówkom realizacyjnym na przyszłość.

- „*Poprawa dostępu wszystkich członków społeczeństwa do podstawowych praw społecznych, zawartych w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej pozostanie w centrum strategii spójności społecznej. Będzie się dążyć do tego celu popierając ratyfikację przez państwa-strony Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (łącznie z procedurą składania skarg zbiorowych)...*”

Sformułowano też kilka priorytetów w zakresie:

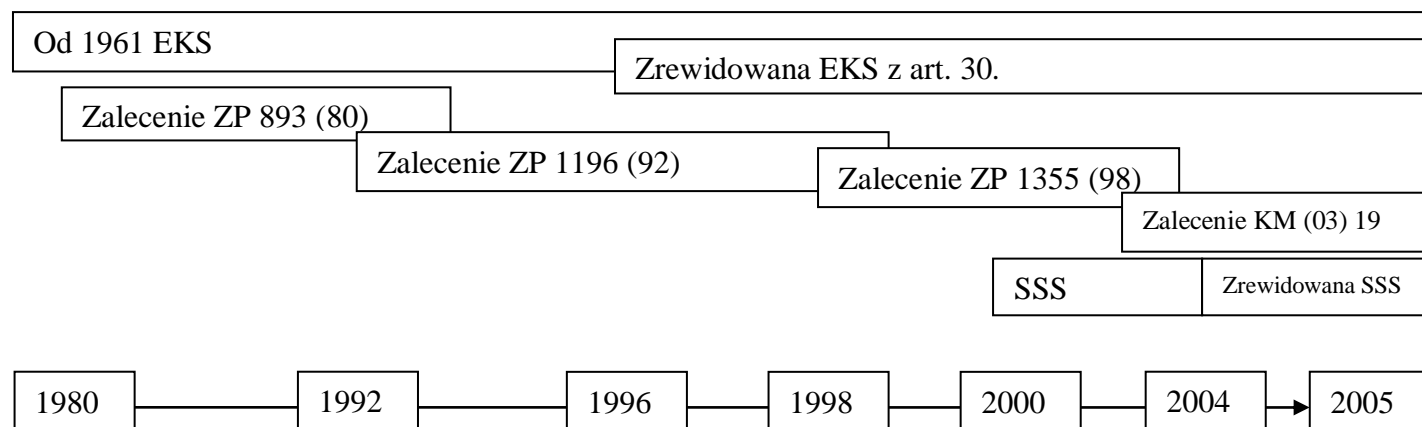
1. **ochrony społecznej** – starania o ratyfikację Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego przez państwa członkowskie i monitoring reform w tym zakresie;
2. **świadczeń społecznych** – przygotowane zostanie „*zalecenie mające na celu zapewnienie, że osobiste świadczenia społeczne będą skuteczniej wychodzić naprzeciw złożonym potrzebom ludzi znajdujących się w sytuacji wykluczenia społecznego lub ryzyka wykluczenia*”;
3. **zatrudnienie** – działanie „*na rzecz usprawnienia działań publicznych urzędów pracy, poprawy jakości zatrudnienia i współpracy z partnerami społecznymi jako jedną z kluczowych metod prewencji i zwalczania wykluczenia*”;
4. **dostęp do mieszkań** – koncentrowanie uwagi na tych państwach członkowskich, które mają większe problemy w tej dziedzinie;
5. **dzieci, rodziny** – „*podkreślać się będzie znaczenie dobrej, efektywnej opieki rodzicielskiej dla pełnego i harmonijnego rozwoju dziecka w nowoczesnym społeczeństwie*”;
6. **sytuacji osób starszych** – „*badać szersze implikacje starzenia się dla zrównoważonego rozwoju społeczeństw europejskich*”.

Za realizację Strategii odpowiedzialny jest **Europejski Komitet Spójności Społecznej**, który ma za zadanie: „*włączanie spraw spójności społecznej w główny nurt programów wdrażanych przez inne gremia Rady Europy*”, „*działania mające na celu wspomaganie państw stosujących się do zaleceń Rady Europy i sprawdzających ich przydatność w sytuacji poszczególnych krajów i regionów*” (projekty finansowane przez Bank Rozwoju Rady

Europy), „dalszy rozwój koncepcji spójności społecznej” (seminaria, panele, badania, baza koncepcyjna), „wsluchiwanie się w głosy wykluczonych... co może wносить prawdziwie wartościowe idee do procesu kreowania polityki”, „umożliwiania innym częściom świata korzystania z podejścia Europy do sprawy spójności społecznej”. Przewidziano również coroczny przegląd Strategii i jej realizacji oraz pomiar spójności społecznej za pomocą wskaźników, które opracują eksperci Rady Europy. Przewodnik po wskaźnikach w tej dziedzinie ukazał się w 2005. Na początku 2008 roku opublikowano raport *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe* (Ku aktywnej, uczciwej i społecznie spójnej Europie) przygotowany przez zespół pod przewodnictwem Mary Daly. Głównym celem tego raportu było dokonanie przeglądu SSS i sformułowanie zaleceń co do przyszłych kierunków rozwoju tej strategii wobec nowych wyzwań.

Zrewidowana SSS jest bardziej rozbudowana w porównaniu z jej wersją z 2000 r., ale nadal nie zawiera zbyt wielu konkretnych wskazówek dotyczących tego, w jaki sposób rządy powinny odpowiedzieć na dwanaście trudnych wyzwań dzisiejszych czasów określonych w pierwszej wersji SSS. Wiemy, że sam rozwój gospodarczy nie wystarczy, a politykę społeczną należy oprzeć na jasno sformułowanych prawach społecznych i wskaźnikach spójności społecznej, realizacja praw ma być oparta na zaangażowaniu władz lokalnych i partnerskim współdziałaniu podmiotów z różnych sektorów, a także sensownym uczestnictwie tych, którzy mają z tej polityki skorzystać, całość organizuje i koordynuje i za całość odpowiada państwo. Interesującym novum jest podkreślanie **społecznej odpowiedzialności firm**, która ma przejawiać się w tym, że poza maksymalizowaniem zysku dla udziałowców i wyższych kadr kierowniczych, powinny one również działać na rzecz celów społecznych.

W celu uporządkowania przedstawionych dokumentów przynajmniej w czasie przedstawię schemat analogiczny, jak ten dla UE.



Oznaczenia i pełne nazwy: Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 893 (1980) w sprawie ubóstwa w Europie; Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1196 (1992) w sprawie głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów; Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego RE 1355 (1998) w sprawie walki z wykluczeniem społecznym i wzmocnienia spójności społecznej w Europie; Zalecenie Komitetu Ministrów RE (2003)19 w sprawie poprawy dostępu do praw socjalnych.

Podsumowanie

Przedstawiłem w wielkim skrócie i fragmentarycznie treść polityki UE i RE w sprawach ubóstwa i wykluczenia społecznego. W obu przypadkach szeroko rozumiana polityka społeczna prowadzona na zasadzie międzysektorowego partnerstwa wydaje się być głównym instrumentem przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. **Do różnic należy zaliczyć to, że w UE duży nacisk kładzie się na znaczenie polityki zatrudnienia, a w RE – na prawa społeczne i dostęp do nich.**

W wymiarze realizacyjnym polityka UE miała niewątpliwie większy wpływ na to, co się działo w krajach członkowskich, za co odpowiada Otwarta Metoda Koordynacji. Aktywność RE związana jest głównie z mało widocznymi na poziomie krajowym inicjatywami (np. SSS) oraz procesem implementacji Europejskiej Karty Społecznej. Każdy rząd państwa, które ją ratyfikowało składa co roku Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych (EKPS) raport w zakresie przestrzegania ratyfikowanych artykułów i paragrafów. Eksperci uważnie czytają te raporty i dopytują o szczegóły, przedstawiają też krytyczne opinie o stanie zgodności prawa i praktyk krajowych w zakresie przestrzegania EKS, np. **przedstawicielka naszego rządu musiała tłumaczyć się, dlaczego mamy tak wysokie bezrobocie** (art. 1 zobowiązuje rząd m.in. do prowadzenia polityki pełnego

zatrudnienia) i tak niskie zasilki dla bezrobotnych – Komitet w swoich konkluzjach nazwał je „**ewidentnie niewystarczającymi**” (art. 12 zobowiązuje rząd m.in. do zapewnienia standardów wysokości świadczeń na poziomie wyznaczonym przez Konwencję 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy). Czy skuteczna realizacja pełnego zestawu praw społecznych spowoduje zasadnicze obniżenie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego? Z filozofii, jaką kieruje się Rada Europy wynika, że tak.

Pytania i zadania

1. Przedstaw klasyczną politykę społeczną nastawioną na zapobieganie i łagodzenia ubóstwa w kontekście polityki integracji społecznej.
2. Jak definiowano ubóstwo w pierwszych dwóch programach Wspólnoty Europejskiej, które miały wspomóc państwa członkowskie w podjęciu działań i badań w tym zakresie? Czy definicja ta nawiązywała do koncepcji ubóstwa absolutnego, czy do koncepcji ubóstwa relatywnego?
3. Czym różni się filozofia walki z wykluczeniem społecznym zawarta w trzecim programie UE nazywanym „Ubóstwo 3” od działań, które mają przede wszystkim dostarczać dodatkowego dochodu osobom ubogim? Jak w tym kontekście należy ocenić minimalny dochód gwarantowany zalecany przez UE i RE?
4. Przedstaw zalecenia dla polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, które znalazły się w trzech pierwszych programach UE w tym zakresie.
5. Na jakie dokumenty powołano się w Traktacie Amsterdamskim, żeby uzasadnić działania UE w obszarze wykluczenia społecznego?
6. Jakie były główne cele walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym uchwalone przez Radę Europejską w Nicei w 2000 r.?
7. Na jakie słabości przy opracowywaniu i we wdrażaniu Krajowych Planów Działań na rzecz Integracji Społecznej zwróciła uwagę Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu?
8. W jakich obszarach RE zaleca podjęcie działań w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i jakie mają to być głównie działania?
9. Przedstaw główne przeszkody w dostępie do praw społecznych, na które zwrócono uwagę w raporcie M. Daly.
10. W jaki sposób w Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej potraktowano zagadnienie odpowiedzialności państwa za działania mające na celu osiągnięcie spójności społecznej?