

Wykład 7 Wykluczenie społeczne w polskiej polityce społecznej

(wersja z 29.05.08)

Spis treści

Wprowadzenie	1
Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej (JIM)	3
Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS).....	4
Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej (KPD/integracja)	7
Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i Integracja społeczna na lata 2006-2008”	11
Inne dokumenty o charakterze strategicznym	12
Wykorzystanie funduszy UE w latach 2004-2006.....	12
Dokumenty strategiczne na okres 2007-2013.....	13
Dokumenty dotyczące rozwoju regionalnego i przestrzennego zagospodarowania kraju	15
KPD/zatrudnienie i PIW EQUAL	16
Strategie Polityki Społecznej MPiPS	18
Polityka przeciwdziałania marginalizacji – pomoc społeczna i nie tylko	19
Pomoc społeczna	19
Zatrudnienie socjalne.....	21
Inne ustawy	22
Podsumowanie	24
Pytania i zadania	24

Wprowadzenie

Skoncentruję teraz uwagę na polskiej polityce społecznej. Podobnie jak na wykładzie poprzednim głównie interesować będzie mnie treść tej polityki, a mniej jej wyjaśnianie, realizacja lub pokazywanie jej skutków. Źródłem informacji na ten temat będą oficjalne dokumenty o charakterze strategicznym, a także niektóre z ustaw dotyczących spraw społecznych. Wyrażenie „wykluczenie społeczne” pojawiać się zaczyna w tych dokumentach z większym natężeniem w pierwszych latach XXI wieku m.in. w związku z decyzją o przystąpieniu Polski do Procesu Inkluzji Społecznej (PIS), czyli jednej ze strategii Unii Europejskiej, o której pisałem w notatkach do poprzedniego wykładu.

Sytuacja gospodarcza w naszym kraju była w tym czasie niepokojąca, wzrost gospodarczy w latach 2001 i 2002 był bardzo powolny (ok. 1%), a stopa bezrobocia systematycznie rosła osiągając ponad 20% na początku 2002 i przez kolejne lata utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie powolnie zmniejszając się (w marcu 2008 r. bezrobocie rejestrowane nadal wynosiło powyżej 10%). W tym czasie wzrastała stopa ubóstwa liczona według granicy minimum egzystencji przekraczając 10% w 2002 (w 2005 wynosiła 12,3%). W wyborach 2001 r. Samoobrona, uważana za partię populistyczną, zdobyła 53 mandaty co dało jej trzecie miejsce w Sejmie (pierwsza była koalicja SLD-UP z 216 mandatami, a druga PO z 65). W tych warunkach J. Hausner jako minister w nowym Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej ogłosił cztery priorytetowe cele, a pierwszym z nich było „ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego”. W styczniu 2003 mówił o tym w wywiadzie dla Gazety Wyborczej w następujący sposób:

- *„Zjawisko ubóstwa i wykluczenia społecznego odsuwa od gospodarki rynkowej coraz większe grupy społeczne. Ludzie ci stają się przeciwnikami wolnego rynku i jako wykluczeni zostają podglebiem dla populizmu. Te impulsy przenoszone są z kolei do systemu politycznego, co wpływa na hamowanie przemian. To jednak nie wszystko. Pogłębiająca się sfera ubóstwa powoduje, że kurczy się popyt pobudzający gospodarkę krajową. Poniżej granicy absolutnego ubóstwa żyje 10 proc. społeczeństwa. Całe społeczności lokalne są wyłączone z rynku - tam rodzi się barter i gospodarka samozaopatrzeniowa, nierynkowa.”*

W takiej sytuacji i atmosferze dochodzi do przyjęcia przez rząd kilku dokumentów w związku z decyzją o przystąpieniu Polski do wspomnianej Europejskiej Strategii/Procesu Inkluzji Społecznej. Były to **Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej** (podpisane przez przedstawiciela Komisji Europejskiej i polskiego rządu w grudniu 2003), **Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010** (zaakceptowana przez rząd na początku sierpnia 2004) i **Krajowy Plan Działania na Rzecz Integracji Społecznej 2004-2006** (przyjęty przez rząd we wrześniu 2004). Pierwszy i trzeci dokument były konieczne w celu przystąpienia do

PIS i jej realizacji. W październiku 2006 rząd przyjął **Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006-2008”**. Obecnie trwają przygotowania kolejnego planu tego rodzaju.

W dokumentach związanych z wykorzystaniem funduszy europejskich w Polsce również pojawia się wśród innych wątek walki z wykluczeniem społecznym i integracji społecznej. Dotyczy to **Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (NPR)** i **Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)**, jeden z programów realizacji NPR). Poza tymi dokumentami walka z wykluczeniem społecznym na rynku pracy jest obecna jako jeden z wątków w dotychczas przyjętych **Krajowych Planach na Rzecz Zatrudnienia** w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, które mają też umocowanie w polskim ustawodawstwie (dotychczas powstały cztery takie plany na kolejne lata począwszy od planu na 2005 r.) oraz w **Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL** realizowanej w latach 2004-2008 jako „laboratorium służące wypracowywaniu nowych sposobów zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy”. W nowym okresie finansowania 2007-2013 obowiązują **Narodowa Strategia Spójności 2007-2013** (odpowiednik NPR 2004-2006), gdzie zwiększanie spójności społecznej znalazło się jako część jednego z głównych celów (cel nr 2), oraz **Program Operacyjny Kapitał Ludzki**, w którym następuje konkretyzacja sposobu realizacji, pojawia się tam wśród innych cel „zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego” (cel nr 2, któremu przypisano trzy priorytety z podziałem na wymiar centralny i regionalny).

W okresie 2003-2006 uchwalono też kilka nowych ustaw, które bezpośrednio kształtują politykę społeczną w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, były to przede wszystkim **ustawa o zatrudnieniu socjalnym** (2003), **ustawa o pomocy społecznej** (2004), **ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy** (2004), **ustawa o spółdzielniach socjalnych** (2006). Dwie pierwsze uznane zostały w PIW EQUAL za podstawowe filary polityki integracji społecznej w Polsce. Trzecia ważna jest szczególnie tam, gdzie mowa o „osobach znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy”.

Poniżej spróbuję krótko przedstawić zasadnicze treści tych dokumentów w kontekście interesującego nas tematu. Zanim jednak to zrobię tabelaryczne uporządkowanie ustaw i dokumentów, które posłużą mi do rekonstrukcji polskiej polityki społecznej w kontekście problematyki wykładu.

Polskie ustawodawstwo w zakresie walki z wykluczeniem społecznym		Dokumenty rządowe związane z członkostwem Polski w UE	
Ustawy dedykowane (filary polityki)	Ustawy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem	Dokumenty związane z Procesem Inkluzji Społecznej	Programy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem
<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa o pomocy społecznej z 2004 • Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 • Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 • Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997 	<ul style="list-style-type: none"> • Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej • Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010 • Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej 2004-2006 • Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” 2006-2008 	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 • Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 • Krajowe Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2005, 2006, 2007, 2008 • Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 2004-2008

Określenia „filary polityki” w kontekście polityki integracji społecznej używam za autorami PIW EQUAL. Ustawy i dokumenty o szerszym zakresie dotyczą głównie działań na rzecz zwiększenia poziomu zatrudnienia, a walka z marginalizacją na rynku pracy czy przeciwdziałanie wykluczeniu w tym obszarze jest tam tylko jednym z wielu wątków.

Wszystkie te dokumenty (poza ustawą o rehabilitacji...) zostały uchwalone w latach 2003-2006 (w tym nowa ustawa o pomocy społecznej), można więc uznać że te trzy lata stanowią istotny przełom w polskiej polityce wobec problemu wykluczenia społecznego. Nie znaczy to, że wcześniej nie było polityki w tym zakresie, ale nie miała ona takiego znaczenia i nie kojarzono jej z pojęciem wykluczenia społecznego. Zestaw dokumentów nie jest pełny, ale zawiera najważniejsze z nich.

Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej (JIM)

Formalne przystąpienie Polski do Europejskiego Procesu Inkluzji Społecznej odbyło się po podpisaniu przez przedstawiciela Komisji Europejskiej (ówczesna Komisarz Zatrudnienia i Spraw Społecznych A. Diamantopoulou) i polskiego rządu (był nim podsekretarz stanu w MGPIPS K. Pater) Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum, w skrócie JIM) w grudniu 2003 r. Wyzwania określone tam dla polskiej polityki przedstawiam za innym dokumentem (Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL).

„Zagrożenie trwałym wykluczeniem z rynku pracy

- aktywizacja grup o najniższych wskaźnikach zatrudnienia oraz osób długotrwale bezrobotnych,
- opracowanie specjalnych działań, w tym dopasowanie usług w celu wspierania aktywizacji grup najbardziej dyskryminowanych,
- zachęcanie pracodawców do zatrudniania i integracji pracowników zagrożonych wykluczeniem,
- upowszechnianie wiedzy oraz rozwój zdolności instytucjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym, w szczególności na obszarach gdzie zatrudnienie znajduje się w schyłkowych, tradycyjnych gałęziach przemysłu,
- wdrażanie aktywnych działań w zakresie polityki społecznej w celu wsparcia grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, o niskim poziomie wykształcenia oraz rodziny sprawujące opiekę nad osobami specjalnej troski),
- poprawa istniejących systemów wsparcia dochodów oraz poprawa jakości świadczonych usług,
- wspomaganie zatrudnienia socjalnego, ułatwianie dostępu do szkoleń i zatrudnienia poprzez działania uzupełniające,
- rozwój środków zapobiegających wykluczeniu społecznemu (w szczególności władze lokalne powinny tworzyć programy wspierające dla osób pozostających bez pracy, tak aby nie stały się one trwale bezrobotne),
- zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem poprzez rozwój współpracy wszystkich instytucji, w tym służb zatrudnienia, pomocy społecznej i organizacji pozarządowych,
- zwiększanie skuteczności istniejących rozwiązań w zakresie godzenia życia zawodowego i rodzinnego, szczególnie w przypadku kobiet wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, a także wprowadzanie nowych rozwiązań.

Niekorzystna sytuacja w zakresie edukacji

- rozwój kształcenia komputerowego i w zakresie przedsiębiorczości, w szczególności wśród dzieci z obszarów zacofanych,
- upowszechnianie kształcenia dzieci z rodzin zaniedbanych w liceach ogólnokształcących i liceach profilowanych,
- rozwój środków zapobiegawczych mających na celu ograniczanie liczby osób opuszczających szkołę przed jej ukończeniem.

Wspieranie solidarności rodzinnej, walka z uzależnieniami i przemocą w rodzinie, w tym wobec dzieci

- wprowadzenie programów wspierania socjalizacyjnych i opiekuńczych funkcji rodziny oraz programów zwalczania patologii i przemocą w rodzinie.

Mieszkalnictwo

- zwiększenie dostępu do odpowiednich i tanich mieszkań, szczególnie w centrach miejskich.

Dostęp do usług wysokiej jakości

- poprawa dostępu do usług wysokiej jakości bez znacznego zwiększenia wydatków publicznych,
- poprawa zarządzania dostępnymi środkami,
- zwiększenie zaangażowania trzeciego sektora, np. tych organizacji pozarządowych, które zajmują się nie tylko lobbieniem, ale również świadczeniem usług.

Usługi socjalne

- poprawa koordynacji pomocy społecznej i polityki rynku pracy (która obejmować będzie również elektroniczne bazy danych),
- rozwój partnerskiego podejścia wśród władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, organizacji typu non-profit, usługodawców oraz inicjatyw oddolnych i organizacji osób dotkniętych wykluczeniem społecznym,

- stworzenie i wdrożenie systemu oceny zrealizowanych programów, przy czym standardy jakości i zasady akredytacji i certyfikacji mają kluczowe znaczenie dla poprawy usług socjalnych,
- wdrażanie przykładów najlepszych praktyk poprzez wymianę informacji i rozwój baz danych dotyczących prowadzonych programów i działań.

Opieka zdrowotna

- zwiększenie dostępu do usług służby zdrowia.

Transport

- zwiększenie dostępu do odpowiedniego i taniego transportu, w szczególności dla osób niepełnosprawnych i mieszkańców obszarów wiejskich,
- poprawa dostępu do transportu uczniów i studentów, uczestników szkoleń i praktyk, itp., może ułatwić ich przyszłą mobilność na rynku pracy.

Integracja działań politycznych

- integracja polityki zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez integrację działania centralnych i lokalnych instytucji rządowych, a także samorządów terytorialnych.

Odbudowa rejonów w szczególnie trudnej sytuacji

- stworzenie wielokierunkowych i kompleksowych działań w celu zapewnienia wsparcia socjalnego dla pracowników i ich rodzin, skuteczne środki aktywizacji i alternatywne miejsca pracy w regionach Polski (Śląsk, Łódź, wybrzeże) o dużej koncentracji upadających branż przemysłu i byłych PGR”.

Widzimy, że obszarów jest bardzo wiele, a najwięcej wyzwań zidentyfikowano w kontekście rynku pracy. Samo określenie „wyzwanie” można rozumieć po przeczytaniu powyższej listy, jako ogólne stwierdzenie, co należy zrobić na rzecz integracji społecznej – trzeba więc coś stworzyć, zwiększyć, wdrożyć, rozwinąć, upowszechnić, poprawić itd.

Po pierwsze, żeby wiedzieć, co robić potrzebna nam teoria integracji społecznej, tzn. wskazanie tego, czym ona jest, jak ją mierzyć, co na nią wpływa pozytywnie, a co negatywnie, jakie są skutki wysokiego i niskiego poziomu integracji, na co wpływać, żeby podnieść poziom integracji społecznej lub zatrzymać jego spadek itd. Można próbować wywnioskować z powyższych wyzwań, jak rozumiano integrację społeczną, np. z wyzwań „upowszechnianie kształcenia dzieci z rodzin zaniedbanych w liceach ogólnokształcących i liceach profilowanych” i „zwiększanie dostępu do służby zdrowia” wynika, że integracja społeczna miałaby miejsce, gdyby powszechna była dostępność szkolnictwa na poziomie średnim dla dzieci z rodzin zaniedbanych, czyli gdyby wszystkie dzieci z tych rodzin podjęły i ukończyły naukę w szkołach średnich oraz gdyby powszechna była dostępność do usług służby zdrowia (tutaj już nie było mowy tylko o osobach zagrożonych lub wykluczonych, ale o wszystkich). Jeżeli tak samo postąpimy z innymi wyzwaniami otrzymamy **obraz społeczeństwa integracji społecznej**. Zdefiniowanie integracji społecznej za pomocą pojęcia więzi społecznych, np. licznych, trwałych i silnych więzi łączących wszystkie jednostki składające się na daną społeczność, może nasunąć jednak wątpliwość, czy sprostanie wszystkim wyzwaniom, o których mowa w JIM miałyby jakiś wpływ na tak rozumianą integrację społeczną. Polityce społecznej często przypisuje się funkcje integracyjne w zurbanizowanych społeczeństwach przemysłowych.

Po drugie, jeżeli już założymy, że ta lista wyzwań ma sens i działania, które podejmiemy, aby im sprostać poprawiają sytuację pod względem integracji społecznej, otwartym pozostaje pytanie, **jak należy to zrobić**, np. jak zwiększyć dostęp do odpowiedniego i taniego transportu, w szczególności dla osób niepełnosprawnych i mieszkańców obszarów wiejskich; jak zwiększyć dostęp do usług służby zdrowia; jak rozwijać kształcenie komputerowe i w zakresie przedsiębiorczości, w szczególności wśród dzieci z obszarów zacofanych; jak poprawić istniejące systemy wsparcia dochodów oraz poprawić jakość świadczonych usług. Sięgnijmy do kolejnych dokumentów w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS)

Dokument został przygotowany przez Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej w skład którego wchodziłi przedstawiciele różnych ministerstw, samorządów, organizacji pozarządowych, a także organizacji międzynarodowych. Zespół został podzielony na cztery grupy robocze, które miały przygotować materiały będące podstawą dla opracowania ostatecznego dokumentu. Każda z grup wspomagana była przez eksperta. Ostateczna wersja dokumentu została przygotowana pod kierownictwem prof. S. Golinowskiej.

W dokumencie znalazła się m.in. definicja integracji społecznej wypracowana przez jedną z grup roboczych. Nie jest to definicja naukowa, ani dydaktyczna, ale mająca charakter polityczny, tzn. miała głównie

służyć jako podstawa dla strategii o charakterze politycznym, wyznaczającej cele i kierunki działań, które powinny być uruchomione, aby poprawić sytuację pod względem integracji społecznej. Integracja społeczna według niej to:

- „działania oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich życiowych celów”.

Jest to ogólna wizja polityki integracji społecznej, jej zasad i celów, zbliżona do koncepcji **społeczeństwa dla wszystkich**, która pojawiła się w Deklaracji i Programie Działań Światowego Szczytu na Rzecz Rozwoju Społecznego, który odbył się w Kopenhadze w 1995 r.

- „Celem integracji społecznej jest ustanowienie ‘społeczeństwa dla wszystkich’, w którym każda jednostka, ze swoimi prawami i obowiązkami, ma do odegrania czynną rolę. Takie integrujące (*inclusive*) społeczeństwo musi opierać się na poszanowaniu wszystkich praw i fundamentalnych wolności człowieka, różnorodności kulturowej i religijnej, sprawiedliwości społecznej i uznaniu szczególnych potrzeb grup zagrożonych i pokrzywdzonych, na demokratycznym współuczestnictwie i rządach prawa”.

Możemy dodać, że społeczeństwo dla wszystkich to cel polityki integracji społecznej. W obu przytoczonych definicjach określono pewien ogólny ideał tego, jak powinno być zorganizowane społeczeństwo, aby każdy mógł odegrać w nim czynną i sensowną rolę.

W części **diagnostycznej** w NSIS znalazły różne informacje o tendencjach demograficznych, dochodach ludności (w tym ubóstwo i jego dynamika oraz zróżnicowanie), systemie edukacji (w tym przedszkola), rynku pracy i ubezpieczeniach społecznych, ochronie zdrowia, mieszkalnictwie, transporcie i łączności, dostępie do usług publicznych i informacji (w tym poradnictwo obywatelskie i pomoc prawna), sądownictwie, pomocy wzajemnej i pomocy społecznej. **Zakres diagnozy był więc bardzo szeroki i obejmował tradycyjne działy polityki społecznej, ale nie tylko** (transport i łączność, pomoc prawna). Było to związane z założeniem, że przejawy inkluzji i wykluczenia można analizować poprzez diagnozowanie sytuacji narażonych na wykluczenie grup społecznych w kontekście działania instytucji należących do różnych obszarów polityki społecznej. Podejście to prezentuje zamieszczona niżej tabela, która pochodzi z NSIS.

Tabela 4. Wymiary analizy wykluczenia społecznego.

<i>Obszary</i>								
<i>Kategorie wykluczonych</i>	Oświata i wychowanie	Rynek pracy, i ubezpieczenie społeczne	Ochrona zdrowia	Mieszkalnictwo	Transport i łączność	Pomoc społeczna	Polityka penitencyjna	Kultura
Niepelnospawni								
Psychicznie chorzy								
Opuszczający zakłady karne								
Uzależnieni								
Długotrwałe bezrobotni								
Bezdomni								
Inne grupy								

Ponadto w NSIS umieszczono **dwadzieścia priorytetów** z następującym wstępem:

- „W pracach Zespołu Zadaniowego (ZZ) określono kryteria wyboru działań priorytetowych oraz wskazano na dwadzieścia celów ujętych wskaźnikowo spośród wielu zgłoszonych i oszacowanych...

Zarówno kryteria jak i listę priorytetów ustalono w drodze szerokiej dyskusji wśród organizacji społecznych uczestniczących w pracach ZZ oraz zaproszonych ekspertów.”

Interesujące są „kryteria wyboru działań priorytetowych”, które same też zostały nazwane „działaniami”, są więc istotne dla określenia najogólniejszych cech polityki integracji społecznej:

- **Działania zapobiegające**, prewencja oraz działania umożliwiające wczesne ostrzeżenie.
- **Działania wyrównawcze**, kompensujące gorsze wyposażenie życiowe ludzi.
- Działania na rzecz **rozwiązywania problemów grup szczególnego ryzyka**, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagające rozwiązań oraz interwencji specjalnych.
- **Uświadamianie i aktywizowanie wszystkich podmiotów/organizacji** ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS.
- **Działania ułatwiające obywatelom szeroki dostęp do informacji** o ich możliwościach, prawach i zobowiązaniach.

Wyłania się stąd klasyczny zestaw postulatów dotyczących tego, jaka powinna być polityka społeczna, ma więc zapobiegać problemom, wyrównywać „wyposażenie życiowe” i rozwiązywać problemy pewnych szczególnych grup. Dodatkowo ma ułatwiać dostęp do informacji oraz ma mieć charakter wielosektorowy (nie tylko administracja publiczna ma się zajmować problemem wykluczenia).

Skoncentrujmy teraz uwagę na priorytetowych działaniach, które wynikały z wyróżnionych „kryteriów wyboru”, pojawiły się one już na wykładzie o wskaźnikach, ale tam głównie interesowały nas te ostatnie.

1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym
2.	Poprawa jakości kształcenia na poziomie średnim maturalnym
3.	Zwiększenie dostępu do kształcenia na poziomie wyższym
4.	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego dzieci przez upowszechnienie zajęć wyrównawczych
5.	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego
6.	Ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych
7.	Ograniczenie bezrobocia długookresowego
8.	Zmniejszenie bezrobocia młodzieży
9.	Zwiększenie pracujących wśród osób niepełnosprawnych
10.	Zwiększenie zakresu bezrobotnych objętych programami aktywnej polityki rynku pracy
11.	Zwiększenie zakresu kształcenia ustawicznego
12.	Wzrost przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności
13.	Objęcie powszechny ubezpieczeniem zdrowotnym wszystkich obywateli
14.	Zwiększenie liczby kobiet i dzieci objętych programami zdrowotnymi
15.	Wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością (np. zagrożeni eksmisją, opuszczający placówki opiekuńczo-wychowawcze, opuszczający zakłady karne)
16.	Zwiększenie dostępu do pracowników socjalnych
17.	Rozwój pomocy środowiskowej
18.	Zaangażowanie obywateli w działalność społeczną
19.	Uwrażliwienie samorządów terytorialnych na cele strategii integracji społecznej
20.	Zwiększenie dostępu do informacji obywatelskiej i poradnictwa

Sformułowanie tych priorytetów jest podobne do tego, jakie widzieliśmy już w JIM, tzn. różnica między priorytetami, celami i wyzwaniem nie jest zbyt duża. Można więc zastanawiać się nad tym, czy społeczeństwo, w którym te priorytety zostaną zrealizowane będzie odpowiadało wizji społeczeństwa dla wszystkich, o jakiej mowa była wyżej. Poprawa sytuacji pod względem dochodów, zdrowia i mieszkalnictwa wiąże się z klasycznym ujęciem polityki społecznej, której celem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb, poprawa warunków bytu i podnoszenie poziomu życia. Poprawa sytuacji pod względem edukacji, zatrudnienia, aktywności społecznej i dostępności usług pomocowych oraz informacji dotyczy już w mniejszym stopniu bezpośredniego zaspokojenia podstawowych potrzeb. Ludzie dobrze wykształceni, zatrudnieni, dobrze poinformowani i społecznie aktywni nie mają zwykle problemów z tym, aby samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby.

Ostatnia część NSIS zawierała omówienie dobrych praktyk. Opisano tam instytucje przypisane do sektora publicznego:

- 1) Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych („kompleksowo prowadzi działania na rzecz zwalczania alkoholizmu i leczenia choroby alkoholowej”);
 - 2) środowiskowe domy samopomocy (dla osób chorych psychicznie);
- oraz organizacje społeczne z podziałem na:

- 1) „**Organizacje działające w obszarze reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na skutek choroby alkoholowej, opuszczenia więzienia, braku pracy i mieszkania**” (m.in. FPW BARKA, Pomorskie Forum Na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Stowarzyszenie bezrobotnych „Jesteś-my” w Giżycku);
- 2) „**Organizacje działające na rzecz integracji osób niepełnosprawnych**” (m.in. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Stargardzie Szczecińskim, Fundacja Mielnica – Gospodarstwo agroturystyczne, Inicjatywa krakowska na rzecz osób chorujących na schizofrenię: zakład aktywności zawodowej Pensjonat u Pana Cogito”);
- 3) „**Organizacje działające na rzecz wzrostu zatrudnialności przez poprawę kwalifikacji**” (m.in. Stowarzyszenie edukacyjne „Szansa”, Fundacja Pomocy Samotnej Matce „Pro Vita”).

Osobno wymieniono Kościół katolicki, gdzie opisano pozarządową organizację wyznaniową Caritas, a także jedną z form jej działań, a mianowicie Biura Aktywizacji Bezrobotnych.

Jak widać dominują wśród dobrych praktyk działania organizacji pozarządowych, i ten właśnie sektor zwykle uważa się za bardziej innowacyjny w porównaniu z tradycyjną administracją publiczną świadcząca usługi społeczne i świadczenia materialne, która musi podporządkować swoje działania sztywnym procedurom administracyjnym. Nierównowaga w doborze dobrych praktyk może jednak skutkować tym, że pojawi się wniosek, iż walka z wykluczeniem społecznym to głównie zadanie organizacji pozarządowych.

Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej (KPD/integracja)

Ostatnim dokumentem, który był elementem włączenia się Polski w Europejski Proces Inkluzji Społecznej jest **Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej 2004-2006** przyjęty przez rząd we wrześniu 2004 r. Zawiera on również część diagnostyczną w której skoncentrowano się na gospodarce i rynku pracy, tendencjach demograficznych, ubóstwie i wykształceniu, mniej miejsca poświęcono kulturze (wykluczenie w sferze kultury), sytuacji mieszkaniowej i zdrowiu oraz opiece zdrowotnej. W tej części zidentyfikowano też „grupy narażone na wykluczenie”, do których zaliczono pośrednio **bezrobotnych, długotrwale chorych, rodziny wielodzietne, rodziny niepełne, osoby z niskim poziomem wykształcenia oraz zamieszkujące na wsi lub w małym mieście na terenach słabo rozwiniętych** oraz bezpośrednio dzieci i młodzież, niepełnosprawnych, osoby starsze, a także oddzielnie z krótką lub nieco dłuższą charakterystyką: **bezdromnych, Romów, kobiety i przebywających w zakładach karnych** („osoby w konflikcie z prawem”). Dodano przy tym, że wiele innych grup „doświadcza ubóstwa i wykluczenia społecznego”. Wyliczono w ten sposób większość klasycznych kategorii, którymi w polityce społecznej się interesowano, **poza jedną charakterystyczną grupą - zatrudnionymi**. Trzeba pamiętać, że kwestia robotnicza odegrała kluczową rolę w genezie nowoczesnej polityki społecznej. **Wyłączenie z pola uwagi strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu problemów pracowników najemnych może wynikać stąd, że utożsamia się integrację z zatrudnieniem i dlatego, ktoś kto ma zatrudnienie nie jest uznawany za zagrożonego wykluczeniem, doświadczającego ubóstwa itd.** Takie przeniesienie uwagi z problemów pracowników na problemy niepracowników może mieć także inne funkcje, np. odwracanie uwagi społeczeństwa od pewnych niewygodnych dla władzy kwestii. Podkreślanie zaś, że chodzi o bezdomnych, Romów i więźniów kieruje tę uwagę na grupy tradycyjnie uznawane za marginalne.

W KPD/integracja rząd ustalił cztery priorytety, pojawił się też element dotyczący „rozwiązań instytucjonalnych”, gdzie głównie mowa o pomaganiu organizacjom pozarządowym. Przed ich wymienieniem pojawia się zdanie, że KPD jest to „program poprawy dostępu do praw społecznych i zwiększania poziomu ich realizacji”. Priorytety były następujące:

- **Działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczaniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży.**
- **Rozbudowa systemu bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.**
- **Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.**
- **Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji.**

Wyrównywanie szans, równy start dzieci młodzieży itp. hasła powtarzane są od lat zwykle w kontekście polityki edukacyjnej i rodzinnej. Drugi wyraźny wątek to aktywizacja, ale nie polityki społecznej tylko grup zagrożonych. Rozwój systemu bezpieczeństwa socjalnego i rozwój służb społecznych to wątki, które nie dotyczą działania skierowanego do takich czy innych grup zagrożonych lub wykluczonych, ale nastawione na zmiany instytucjonalne oraz tych, którzy mają realizować politykę integracji. Przyjrzyjmy się teraz, jak wyglądała szczegółowa struktura tych priorytetów.

Priorytet 1 – Działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczaniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży

- **Działanie 1.1. Zwiększenie udziału dzieci w edukacji i wyrównywanie szans edukacyjnych**
 - Zwiększenie udziału dzieci i młodzieży w edukacji
 - Poprawa jakości kształcenia
 - Rozwój systemu stypendiów
 - Wsparcie rodzin najuboższych w dostępie dzieci do edukacji
 - Edukacja dzieci i młodzieży niepełnosprawnej
 - Równość płci w edukacji
- **Działanie 1.2. Pomoc dla rodzin z dziećmi oraz zapobieganie patologiom w rodzinie**
 - Pomoc rodzicom w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych
 - Wsparcie funkcji wychowawczych poprzez system świadczeń rodzinnych
 - Rozwój profilaktyki rodzin zagrożonych patologią
 - Rozwój nowych form rodzinnej opieki zastępczej
 - Przeciwdziałanie niedostosowaniu społecznemu, przestępczości i uzależnieniom wśród młodzieży
 - Profilaktyka problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie
- **Działanie 1.3. Poprawa dostępu do opieki zdrowotnej**
 - Powszechny dostęp do usług zdrowotnych
 - Poprawa jakości świadczeń zdrowotnych
 - Promocja zdrowia
- **Działanie 1.4. Przygotowanie młodzieży do wejścia na rynek pracy**
 - Lepsze przygotowanie absolwentów do uczestnictwa w rynku pracy
 - Stworzenie równego dostępu do informacji i poradnictwa zawodowego młodzieży

Priorytet 2. Rozbudowa systemu bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu

- **Działanie 2.1. Określanie realnego i akceptowalnego społecznie poziomu wsparcia dochodowego państwa**
- **Działanie 2.2. Zapewnienie minimalnego dochodu gwarantowanego**
- **Działanie 2.3. Zabezpieczenie dochodów z pracy**
- **Działanie 2.4. Zapewnienie odpowiedniego dochodu na starość**
- **Działanie 2.5. Świadczenia rodzinne wspierające dochody rodziny**
- **Działanie 2.6. Wsparcie dochodów rolników**
- **Działanie 2.7. Przeciwdziałanie feminizacji ubóstwa**

Priorytet 3. Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

- **Działanie 3.1. Wsparcie możliwości zatrudnienia**
 - Działania pro-zatrudnieniowe
 - Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych
 - Dostęp do kształcenia ustawicznego
 - Aktywność ekonomiczna kobiet
- **Działanie 3.2. Ekonomia społeczna**
 - Zatrudnienie socjalne
 - Spółdzielczość socjalna
- **Działanie 3.3. Dostęp do lokali socjalnych**
 - Program wychodzenia z bezdomności
 - Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej
- **Działanie 3.4. Wsparcie dla osób starszych**
 - Rozwój pomocy środowiskowej

- Ubezpieczenia pielęgnacyjne
- **Działanie 3.5. Ochrona prawna osób dyskryminowanych**
- **Działanie 3.6. Integracja uchodźców**
- **Działanie 3.7. Integracja mniejszości narodowych**
- **Działanie 3.8. Integracja byłych więźniów**
- **Działanie 3.9. Integracja osób zadłużonych**

Priorytet 4. Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji

- **Działanie 4.1. Rozwój i reforma służb społecznych**
 - Rozwój i integracja służb społecznych
 - Rozwój służb pomocy społecznej
 - Poprawa dostępności i jakości pracy socjalnej
- **Działanie 4.2. Wspieranie dostępu do praw i usług dla ogółu społeczeństwa**
 - Informacja obywatelska
 - Dostęp do prawa
 - Budowa społeczeństwa informacyjnego
 - Dostęp do kultury
 - Rewitalizacja przestrzeni miejskich
 - Dostęp do transportu
- **Działanie 4.3. Koordynacja i ewaluacja działań w zakresie integracji społecznej**
 - Tworzenie prawnego systemu programowania i ewaluacji krajowej polityki integracji społecznej
 - Programowanie lokalnej polityki społecznej

Priorytet 5. Wyzwania na przyszłość oraz zaplanowane działania angażujące wszystkich partnerów społecznych do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym [w KPD nie został ujęty jako osobny priorytet]

- **Działanie 5.1. Stworzenie strategii rozwoju sektora pozarządowego**
- **Działanie 5.2. Promocja, szkolenie i monitoring organizacji pozarządowych**
- **Działanie 5.3. Stworzenie strukturalnych podstaw wsparcia sektora pozarządowego**

KPD/integracja wydaje się najbardziej rozbudowanym dokumentem pod względem ilości priorytetów i działań (ponad 50 działań i poddziałań), które mają przyczyniać się do integracji społecznej w Polsce, ale sposób ich sformułowania jest podobny do poprzednich dokumentów. **Wiemy z grubsza co należy zrobić, ale nie wiadomo kto, jak i za co ma to zrobić.** Autorzy wiele wysiłku włożyli w to, żeby powiązać treść KPD/integracja z innymi dokumentami o charakterze strategicznym, które zostały przyjęte przez inne resorty, jak również z różnymi ustawami, które względnie niedawno wówczas były uchwalone.

Do Planu dołączono Aneks nr 3 z tabelą na 47 stronach, w której rozpisano wszystkie priorytety i działania z uwzględnieniem sposobu realizacji, wskaźnika działania, celu operacyjnego, instytucji odpowiedzialnej i terminu realizacji, np.:

Działanie	Sposób realizacji	Wskaźnik działania	Cel operacyjny	Instytucja odpowiedzialna	Termin realizacji
1.1.1. Zwiększenie udziału dzieci i młodzieży w edukacji	Zwiększenie liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym lub alternatywnymi formami tego wychowania	Udział dzieci w wieku 3- 5 lat w zajęciach wychowania przedszkolnego, wykorzystanie środków UE na realizację alternatywnych form wychowania przedszkolnego.	50 % dzieci objętych jest wychowaniem przedszkolnym	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, jednostki samorządu terytorialnego	2006

	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: objęcie młodzieży pochodzącej z rodzin dysfunkcyjnych i środowisk patologicznych przygotowaniem zawodowym w formie przyuczenia do wykonywania określonej pracy lub nauki zawodu;	Liczba uczestników OHP	Podniesienie poziomu wykształcenia młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym i marginalizacją; planuje się objęcie działaniami 30 tys. osób rocznie.	Ochotnicze Hufce Pracy	2005 - 2006 r.
--	---	------------------------	---	------------------------	----------------

Na tym przykładzie widać, że **działanie i sposób jego realizacji są podobnie sformułowane, można więc dalej pytać o sposób realizacji „sposobu realizacji”**, np. jak doprowadzić do tego, aby istotnie zwiększyła się liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym lub alternatywnymi formami tego wychowania? Ponadto, widzimy tu również, że **„sposobem realizacji” jest wypełnianie swoich ustawowych obowiązków przez OHP**. Można to rozumieć w ten sposób, że chcemy jakoś poprawić dotychczasowe działania tej instytucji, zaktywizować ją itd. Plan ten doczekał się oceny niezależnego eksperta, I. Wóycickiej. Wskazywała ona m.in. w odniesieniu do tabeli, której fragment pokazałem, że wiele wskaźników nie bardzo pasuje do tego, co miałyby wskazywać, a poza tym wiele z nich nie zostało opatrzone informacją o źródłach danych i sposobie pomiaru.

Dodatkowy czynnik osłabiający możliwość realizacji KPD/integracja wiąże się ze zmianą polityczną. Nowy rząd (PiS) wywodził się z innego obozu polityczno-ideologicznego w stosunku do poprzedniego, stąd jego przywiązanie do realizacji strategii, programów i planów, które przyjął rząd poprzedni może być niewielkie. Poza tym czas realizacji KPD/integracja mijał w roku 2006, a więc nowy rząd mógł zakładać, że poprzedni uruchomił już odpowiednie działania, które zakończą się w sposób naturalny. Na różne problemy związane z przygotowaniem i realizacją planów tego rodzaju zwracała uwagę EAPN (patrz poprzedni wykład).

Jak już wspomniałem Komisja Europejska przeprowadziła reformę kilku strategii realizowanych metodą otwartej koordynacji w sferze polityki społecznej. Zamiast nich powołano do życia **Proces Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej** (*social protection* i *social inclusion*). W wytycznych do opracowania Krajowych Raportów na temat Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej, które obejmowały lata 2006-2008 czytamy:

- „... w ramach Krajowych Raportów obowiązywać będą Krajowe Plany Działania na rzecz Integracji Społecznej, lecz będą one bardziej zwarte i strategiczne oraz będą wyznaczały priorytety i określały politykę realizacji wyznaczonych działań. W przypadku emerytur kontynuowane będzie opracowanie strategii modernizacji systemu emerytalnego, tak by mógł sprostać stojącym przed nim obecnie – i tym, które pojawią się w przyszłości – wyzwaniom. Ponieważ państwa członkowskie przedstawiły już całościowe, uwzględniające wyzwania przyszłości, strategie w roku 2005, przedstawienie strategii dla okresu 2006-2008 będzie zdecydowanie prostsze. Pierwsze plany dotyczące opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej będą koncentrować się na identyfikacji tych kluczowych problemów, w przypadku których możliwa będzie wzajemna wymiana informacji i korzystanie z dorobku innych krajów” (za dokumentem „Wytyczne do przygotowania krajowych raportów na temat zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej”).

Krajowy Raport zawiera więc trzy krajowe plany dotyczące polityki integracji społecznej, zabezpieczenia społecznego na starość oraz opieki zdrowotnej i długoterminowej. Dokument tego rodzaju został przyjęty przez nasz rząd w październiku 2006 r. Poprzedzał go polski wkład do dokumentu **Wspólny Raport na temat Zabezpieczenia Społecznego i Inkluzji Społecznej**, czyli dwie strony, w dodatku z błędami merytorycznymi (pomyłono tam NSIS z KPD). Radykalnie zmniejszono w nim liczbę wyzwań, bez bezpośredniego nawiązania do wykluczenia społecznego, a najbardziej zbliżone do problematyki wykładu są następujące ogólniki:

- „cofnięcie negatywnych tendencji w zakresie zatrudnienia i ubóstwa przez określenie ram politycznych obejmujących integrację społeczną i środki służące tworzeniu miejsc pracy;

- polepszenie dostępu do rynku pracy osób niskowyzkwalifikowanych, bezrobotnych młodych osób a także osób niepełnosprawnych.”

Reformy polityki UE dotyczyły też Strategii Lizbońskiej, razem z którą uruchomiono Proces Inkluzji Społecznej. Odnowiona wersja Strategii Lizbońskiej koncentruje się tylko na dwóch celach: wzroście gospodarczym i wzroście zatrudnienia (jakość miejsc pracy, spójność społeczna i ochrona środowiska mają mniejsze znaczenie). Państwa członkowskie miały w związku z tym przygotować Krajowe Plany Reform 2005-2008. Polski dokument tego rodzaju nosi nazwę **Krajowy Program Reform na lata 2005-2008**. Żaden z jego priorytetów oraz głównych działań nie dotyczył bezpośrednio wykluczenia społecznego. Przy priorytecie 3 „Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw” jako jeden ze skutków działania „Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji” (3.4) przewidywano zmniejszenie wykluczenia informacyjnego. Priorytet 4 nosił nazwę „Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych”, skutkiem działania „Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacja infrastruktury sanitacji” (4.5) miało być „ograniczenie wykluczenia społecznego w aspekcie mieszkaniowym”. Jedyne z działań, które można uznać za bezpośrednio związane z wąsko rozumianą polityką integracyjną znalazło się w priorytecie „Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia” (5). Jego nazwa to „Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy” (5.5). A oto jakie przewidziano instrumenty realizacji tego działania:

- „instytucjonalne/organizacyjne: położenie nacisku na realizację programów aktywizacji zawodowej osób szczególnie zagrożonych bezrobociem, również przy udziale organizacji pozarządowych, działających w obrębie lokalnych rynków pracy, monitorowanie skuteczności podejmowanych działań; rozwój zatrudnienia socjalnego; tworzenie Centrów Integracji Społecznej;
- legislacyjne: kontynuacja prac nad ustawą o spółdzielniach socjalnych”.

W działaniu 5.6 „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” pojawia się grupa tradycyjnie uznawana za zagrożoną wykluczeniem lub wykluczoną, a wśród instrumentów legislacyjnych przewidziano uchwalenie nowej ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (czas realizacji wyznaczono na 2008 r.).

Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i Integracja społeczna na lata 2006-2008”

O reformie Procesu Inkluzji Społecznej na poziomie UE pisałem powyżej i w poprzednim materiale. W jej wyniku państwa członkowskie UE mają przygotowywać zintegrowane „raporty o strategiach” w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało taki raport i został on przyjęty przez rząd 9 października 2006 r. Ma on 120 stron i składa się z czterech rozdziałów, pierwszy stanowi diagnoza a kolejne trzy to **Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej**, **Krajowa Strategia Emerytalna** i **Krajowy Plan na Rzecz Opieki Zdrowotnej i Opieki Długoterminowej**. Ze względu na temat interesuje nas głównie pierwszy z planów. Pierwszym i najważniejszym priorytetem jest „**Kompleksowa polityka na rzecz rodzin wychowujących dzieci...**”. W ramach tego priorytetu przewidziano trzy „działania”:

- **rozwój zintegrowanego systemu pomocy rodzinom**, które z kolei ma być realizowane przez: 1) program wsparcia rodzin przed i po urodzeniu dziecka, 2) rozwój działań w zakresie wsparcia rodzin doświadczających bezradności w sprawach opiekuńczych i wychowawczych, 3) rozwój mieszkalnictwa socjalnego, 4) rozwój poradnictwa obywatelskiego i rodzinnego;
- **rozwój systemu wspierania dochodów**, wspomniano tu m.in. planowanych zmianach w systemach 1) świadczeń rodzinnych, 2) stypendialnym, 3) dodatków mieszkaniowych, a także w 4) pomocy w zakresie dożywiania i w 5) systemie podatkowym (wsparcie dla rodzin z dziećmi);
- **ułatwienie pracownikom godzenia pracy z obowiązkami rodzicielskimi**, poprzez zwiększanie bezpieczeństwa socjalnego pracowników po urodzeniu dziecka (m.in. wydłużanie urlopu macierzyńskiego), rozwój usług opiekuńczych, promocję elastycznych form zatrudnienia dla rodziców i opiekunów.

Drugi priorytet to „**integracja poprzez aktywizację**”, w tym przypadku mamy następujące działania:

- **reforma narzędzi i instrumentów na rzecz aktywnej integracji**, a w tym: 1) aktywizacyjna formuła świadczeń z pomocy społecznej (zasilek okresowy w połowie gwarantowany, a w drugiej jako zasilek aktywizacyjny, od 2008 50% różnicy między kryterium a dochodem ma być gwarantowane), 2) nowe

wykorzystanie narzędzi pracy socjalnej (kontrakt socjalny z zasiłkiem aktywizacyjnym i innymi instrumentami aktywizacji, a dodatkowo kontrakt aktywizacji lokalnej, w tym uruchomienie aktywności społeczno-edukacyjnej); 3) instrumenty na rzecz aktywnej integracji (społeczno-zawodowe, edukacyjne, zdrowotne, społeczne); 4) aktywizacja i integracja osób niepełnosprawnych;

- **rozwój partnerstwa publiczno – społecznego**, a w tym: 1) zdefiniowanie pojęcia **usług społecznych użyteczności publicznej** (szczególna forma aktywności ekonomicznej na rzecz realizacji celów społecznych nie nastawiona na zysk); 2) ujednoczenie trybu kontraktowania zadań usług społecznych użyteczności publicznej; 3) usprawnienie współpracy podmiotów publicznych i pozarządowych w realizacji zadań;
- **rozwój instytucji ekonomii społecznej**, szczególnie w zakresie spółdzielczości socjalnej, a w tym: 1) wspieranie integracji sektora; 2) budowa infrastruktury wspierającej; 3) określenie zasad dostępu do kapitału i pomocy publicznej (regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe i grantowe); 4) promowanie edukacji, czyli dobrych praktyk.

Trzeci priorytet dotyczy „mobilizacji i partnerstwa” i przewidziano w nim działania następujące:

- **programowanie polityki integracji społecznej**, a w tym: 1) skoordynowanie programowania polityki społecznej z programowaniem polityki rozwoju; 2) uspołecznienie procesu programowania integracji społecznej; 3) roczne Programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi; 4) działania edukacyjne w zakresie rozwoju procesu programowania; 5) stworzenie spójnego systemu monitorowania i ewaluacji (system wskaźników).
- **integracja i rozwój służb społecznych**, a w tym: 1) zwiększenie potencjału służb społecznych (stopniowe zwiększanie od 2007 zatrudnienia pracowników socjalnych, doradców zawodowych i pośredników pracy); 2) podniesienie jakości służb społecznych (tworzenie standardów zawodowych, spójny system edukacyjny dla pracowników służb społecznych); 3) skoordynowanie działań instytucji rynku pracy i pomocy społecznej („Szczególnie istotne będzie określenie mechanizmu wspólnego finansowania działań w zakresie aktywizacji zawodowej ze środków Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych pomiędzy powiatami a gminami”).

W odróżnieniu od NSIS do dobrych praktyk zaliczono w tym dokumencie tylko działania zainicjowane przez rząd: 1) uruchomione dzięki ustawie o zatrudnieniu socjalnym („efekty zatrudnienia socjalnego na koniec 2005 roku przedstawiają się w następująco: a. 35 funkcjonujących centrów integracji społecznej, b. ponad 100 powstałych klubów integracji społecznej, c. ponad 1.500 osób objętych usługami z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej w centrach i klubach integracji”), 2) system świadczeń rodzinnych (ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2003 r., o której nie wspominałem w zestawieniu pokazanym we wprowadzeniu), 3) wieloletni Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2005-2007 ustanowiony uchwałą RM 193/2004 z sierpnia (celem RP FIO jest wspieranie organizacji pozarządowych, jednak nie tylko w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu).

Inne dokumenty o charakterze strategicznym

Wykorzystanie funduszy UE w latach 2004-2006

Problematyka integracji społecznej i wykluczenia społecznego pojawia się również w innych dokumentach, które były podstawą korzystania z funduszy unijnych, np. w **Narodowym Planie Rozwoju (NPR) 2004-2006**, gdzie stwierdzono m.in., że jednym z dwóch głównych problemów Polski jest:

- „bardzo wysoka stopa bezrobocia i niski poziom aktywności zawodowej społeczeństwa, obniżające poziom życia i zagrażające wykluczeniem dużej części populacji z procesów rozwojowych.”

Szczególnie wyraźnie ten wątek wystąpił w jednym z **Sektorowych Programów Operacyjnych** (konkretyzujących NPR w poszczególnych sektorach) do tego planu pt. **Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)**. W priorytecie 1 „Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej” przewidziano kilka działań w tym „**integrację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych**” oraz „**promocję aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka**”. Cele priorytetu dotyczące tych osób były następujące

- poprawa poziomu przygotowania zawodowego i mobilności zawodowej grup szczególnego ryzyka,
- poprawa przygotowania i zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- wzmocnienie nawyku kierowania się zasadą wyrównywania szans osób z grup narażonych na wykluczenie społeczne w działaniach podejmowanych przez wszystkich partnerów życia społecznego.

Cel działania „promocja **aktywnej polityki społecznej**...” bezpośrednio wskazuje na problem wykluczenia społecznego:

Ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego i przygotowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do wejścia i integracji na otwartym rynku pracy oraz utrzymania zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego poprzez różne działania mające na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia.

Jednym z elementów tego działania był

Rozwój systemu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu:

- opracowanie standardów jakości usług świadczonych przez instytucje pomocy społecznej (w tym organizacje pozarządowe), z uwzględnieniem różnych działań prowadzących stopniowo do integracji na rynku pracy,
- wypracowanie i wdrożenie metod badań nad oceną wpływu i efektywności podejmowanych działań na rzecz grup szczególnego ryzyka, z uwzględnieniem różnych działań prowadzących stopniowo do integracji na rynku pracy,
- pomoc w zakładaniu i organizowaniu Centrów Integracji Społecznej w szczególności na obszarach wiejskich i restrukturyzowanych w celu osiągnięcia równomiernego zasięgu regionalnego,
- szkolenia dla pracowników instytucji pomocy społecznej (w tym organizacji pozarządowych), włącznie z wolontariuszami, pracującymi z grupami szczególnego ryzyka.

W odróżnieniu od JIM, NSIS i KPD/integracja NPR 2004-2006 i SPO RZL były obficie finansowane z funduszy europejskich, a więc można przypuszczać, że mają one dużo większe szanse na realizację. Tym razem problemem jest to, żeby duże pieniądze zostały wydane właściwie, czyli żeby przyniosły realne korzyści zagrożonym wykluczeniem i wykluczonym, tzn. doprowadziły do ich trwałej inkluzji społecznej. Różne procedury, w tym wymóg ewaluacji projektów realizowanych w ramach SPO RZL miały zapewne zwiększyć prawdopodobieństwo, że tak się stanie.

Dokumenty strategiczne na okres 2007-2013

Projekt kolejnego NPR na lata 2007-2013 i projekty kolejnych (Sektorowych) Programów Operacyjnych (PO) przygotowane zostały przez rząd SLD i również zawierały odniesienia do integracji społecznej i wykluczenia społecznego, np.

- **PO Zatrudnienie i Integracja Społeczna** zawierał m.in. cały rozdział pt. „Obszary i przyczyny wykluczenia społecznego”, a jeden z trzech celów szczegółowych to „**Wzmocnienie spójności i integracji społecznej**”;
- **PO Społeczeństwo Obywatelskie**, m.in. priorytet „Trzeci sektor w usługach socjalnych” i działania „**Zapobieganie powstawaniu ryzyka wykluczenia społecznego poprzez wzmocnienie roli i funkcji rodziny i wspólnoty lokalnej**”, „**Zapewnienie dostępu do usług i dostarczanie pomocy grupom najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia społecznego**”.

Nowy rząd (PiS i in.) miał inną koncepcję i wszystkie zatrudnieniowo-społeczne sprawy (w tym edukacja i zdrowie) skupione zostały w **Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki** (PO KL), projekt tego dokumentu upubliczniono w kwietniu 2006 r., ostatecznie został on przyjęty przez rząd 29.11.06. Filozofia tego i innych programów operacyjnych na lata 2007-2013 została przedstawiona w dokumencie „**Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie**” (krótsza nazwa to „**Narodowa Strategia Spójności**”, NSS). Zastępuje on projekt NPR 2007-2013 poprzedniego rządu. Obecny przyjął go 29.11.06. Głównym celem NSS ma być:

- „**tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej**”.

Rozpisano go na 6 celów horyzontalnych, z których bardziej interesujące z naszego punktu widzenia są dwa:

- „**Poprawa jakości kapitału ludzkiego zwiększenie spójności społecznej**” (cel nr 2), a przy jego opisie wyodrębniono punkt „*przeciwdziałanie ubóstwu i zapobieganie wykluczeniu społecznemu*” z takim m.in. zdaniem: „*Integracja społeczna oraz przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu będzie następować przede wszystkim poprzez zapewnienie dostępu do edukacji i szkolenia zawodowego*”;
- „**Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej**” (marginalizacja w ujęciu przestrzennym, cel nr 5), w tym przypadku głównym wątkiem jest **rewitalizacja**: „*Rewitalizacja rozumiana jako proces przemian przestrzennych, społecznych i ekonomicznych w zdegradowanych częściach miast, przyczyniający się do poprawy jakości życia mieszkańców, przywrócenia ład przestrzennego i do ożywienia gospodarczego, obejmuje*

przede wszystkim części starej, często zabytkowej zabudowy oraz humanizację osiedli budowanych z wielkiej płyty”.

W NSS o PO KL napisano m.in.:

- „przyczyniać się będzie przede wszystkim do wzmocnienia przedsiębiorstw i ich pracowników w zakresie zdolności adaptacyjnych do skutków zmian społeczno-gospodarczych związanych z procesami globalizacyjnymi i restrukturyzacyjnymi co będzie uwarunkowane m.in. dostępnością systemu kształcenia przez całe życie i udziału w nim pracowników oraz osób w niekorzystnej sytuacji”.

W tabeli wydatków zamieszczonej w NSS najbardziej odpowiada naszym zainteresowaniom pozycja „**poprawa integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji**” z tylko jednym priorytetem tematycznym:

- „Ścieżki integracji i powrotu do zatrudnienia dla osób w gorszym położeniu; zwalczanie dyskryminacji w dostępie do rynku pracy i rozwoju kariery zawodowej oraz promowanie akceptacji dla różnorodności w miejscu pracy”.

Ma on być realizowany głównie w ramach PO KL (239,1 mln) oraz 16 **Regionalnych Programów Operacyjnych** (7,9 mln).

W samym PO KL przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu ujęto jako jeden z tematów diagnozy społeczno-ekonomicznej, gdzie po krótkim wstępie skupiono uwagę na „grupach zagrożonych wykluczeniem społecznym” (długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, dzieci i młodzież, więźniowie i opuszczający zakłady karne, uchodźcy i migranci, mniejszości narodowe i etniczne, w szczególności Romska) oraz instytucjach i instrumentach. Na poziomie ogólnym znajdujemy tam m.in. takie stwierdzenie:

- „Zasadniczą „ścieżką” wykluczenia jest zatem wzrastanie w środowisku społecznym o niskich zasobach kapitału społecznego, przy braku możliwości lub ograniczeniach nabycia odpowiednich kwalifikacji oraz społecznych umiejętności partycypacji w życiu wspólnoty. Dodatkowe determinanty to: wypadnięcie z rynku pracy lub przynależność do grupy szczególnie narażonej na wykluczenie z powodu pochodzenia (mniejszości narodowe i etniczne, w szczególności mniejszość romska) lub negatywnego wizerunku społecznego (więźniowie i byli więźniowie)”.

O instytucjach ogólnie napisano, że „*W przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu obok rodziny istotne znaczenie mają instytucje należące do sektora publicznego oraz sektora pozarządowego. Sektor prywatny obecny jest tylko w niektórych typach usług społecznych i raczej niedostępny dla osób ubogich, z powodu kosztów jakie trzeba ponieść w związku z ich realizacją*”. Do instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu zaliczono:

- **instrumenty aktywizacyjne** (m.in. kontrakt socjalny, indywidualny program zatrudnienia socjalnego) – „Nie ulega jednak wątpliwości, że ten obszar wymaga dalszego rozwoju i ciągłej ewaluacji. Niezbędne jest również zwiększanie kompetencji pracowników pomocy społecznej, instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych...”;
- **instrumenty opiekuńczo-środowiskowe** (m.in. domy pomocy społecznej, zakłady opiekuńczo-lecznicze, placówki opiekuńczo-wychowawcze) – podkreślono, że „rozwijają się bardzo powoli oraz napotykają na bariery finansowe i niskie kompetencje osób działających w tym obszarze”;
- **instrumenty integracyjne** (m.in. „poradnictwo rodzinne i specjalistyczne, poradnictwo obywatelskie oraz powstawanie i wspieranie instytucji samopomocy” – kluby integracji społecznej, za ważne narzędzie uznano Centra Aktywności Lokalnej).

Całość kończy taka konkluzja: „*Niestety jednym z istotnych mankamentów polityki społecznej jest niski udział działań o charakterze profilaktycznym skierowanych do potencjalnych klientów pomocy społecznej*”.

Zestawmy teraz mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu wyliczone w PO KL (na podstawie analizy SWOT z tego dokumentu).

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • Powstanie szeregu prawnych regulacji na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promujących: aktywizację oraz integrację zawodową i społeczną, partnerstwo publiczno-społeczne, strategiczne myślenie w polityce społecznej; • Istniejąca sieć profesjonalnych samorządowych instytucji pomocy społecznej i rynku pracy; • Istnienie metod i narzędzi pracy ze środowiskiem 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak rozumienia strategicznego planowania na rzecz integracji społecznej w działaniach samorządów lokalnych; • Trudności w kreowaniu horyzontalnej polityki na rzecz integracji społecznej (dominacja polityki sektorowej); • Niewystarczający potencjał kadrowy instytucji pomocy i integracji społecznej; • Niski poziom współpracy programowej i organizacyjnej pomiędzy instytucjami rynku pracy i

lokalnym, grupami i osobami; • Rozwój kompetencji sektora pozarządowego, reprezentującego prawa i interesy grup społecznych oraz budującego sieć usług społecznych.	pomocy społecznej; • Nieefektywna polityka aktywizacji wobec osób wykluczonych społecznie, w szczególności osób niepełnosprawnych; • Ograniczone budżety samorządów lokalnych na programy integracji osób wykluczonych; • Brak kompleksowej polityki wobec imigrantów.
Szanse	Zagrożenia
• Istnienie uzgodnionej społecznie strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu na szczeblu krajowym (Narodowa Strategia Integracji Społecznej); • Tworzenie spójnego i kooperatywnego systemu instytucji pomocy społecznej i rynku pracy i instrumentów na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej; • Wzrastająca popularność ekonomii społecznej, umożliwiającej budowanie kompleksowego systemu • usług społecznych i stwarzającej szanse zatrudnienia i integracji dla osób wykluczonych; • Wzrastająca samoorganizacja poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem.	• Tendencja do eksponowania interesów sektorowych w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu; • Postrzeganie wykluczenia społecznego jako wyłącznej domeny ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego; • Przestrzenna kumulacja problemów związanych z ubóstwem i wykluczeniem; • Wysoki poziom bezrobocia długotrwałego, wpływającego na ograniczenie aktywności społecznej osób nim dotkniętych; • Niewielki udział działań profilaktycznych w obszarze wykluczenia społecznego; • Brak wzmocnienia kompetencji, jakości i liczebności instytucji pomocy społecznej; • Niska świadomość niektórych zagrożeń prowadzących do wykluczenia (np. dotyczących alkoholizmu).

Przejdźmy teraz do celów PO KL. Główny cel to „wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej”. Rozpisano go na pięć bardziej szczegółowych, wśród nich interesuje nas najbardziej cel nr 2: „**zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego**”. Na poziomie centralnym przypisano mu priorytet I – „**zatrudnienie i integracja społeczna**” z celami: podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze rynku pracy, integracji i pomocy społecznej oraz upowszechnienie i wdrażanie ogólnopolskich i ponadregionalnych programów wspierających zatrudnienie i integrację społeczną (wśród tylko dwóch wskaźników wpływu mamy wskaźnik satysfakcji klientów urzędów pracy i instytucji pomocy społecznej), a na poziomie regionalnym priorytety VII – „**rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej**” (wśród wskaźników rezultatów – udział klientów pomocy społecznej objętych kontraktem socjalnym lub aktywizacji lokalnej w ogóle klientów) i X – „**partnerstwo na rzecz rozwoju obszarów wiejskich**”.

Dokumenty dotyczące rozwoju regionalnego i przestrzennego zagospodarowania kraju

Interesujące nas wątki obecne są również w dokumentach dotyczących rozwoju regionalnego, np. **Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego** (NSRR) 2001-2006 i projekcie NSRR na lata 2007-2013 (projekt rządu SLD), są one również podstawą do wydatkowania środków krajowych i zagranicznych na rozwój Polski w ujęciu regionalnym. W obu tych dokumentach wyrażenie „wykluczenie społeczne” prawie nie występuje, ale za to przyjęło się tam określenie „marginalizacja” oraz „**peryferyzacja**”. W NSRR 2001-2006 cel strategiczny określono następująco:

- „Tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz **przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów** w taki sposób aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w procesie integracji z Unią Europejską”.

Przeciwdziałanie marginalizacji rozpisano dalej następująco przy priorytecie: „Wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją”:

1. „Aktywizacja obszarów wiejskich,
2. Rewitalizacja bazy ekonomicznej miast,
3. **Rewitalizacja obszarów wielkomijskich zagrożonych marginalizacją społeczno-gospodarczą**”.

Wspomniana już wcześniej rewitalizacja to kolejne pojęcie istotne w kontekście naszego tematu, szczególnie w odniesieniu do przeciwdziałania zjawisku przestrzennej koncentracji i kumulacji różnych problemów społecznych, głównie w zaniedbanych obszarach miejskich.

W projekcie NSRR 2007-2013 pod tytułem „Wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją” napisano m.in.:

- „Znaczne obszary Polski zagrożone są zjawiskami trwałej peryferyzacji i marginalizacji dużych grup społecznych. W szczególności dotyczy to obszarów Polski wschodniej i południowo-wschodniej o charakterze rolniczym, na których ułomna i słabo rozwinięta sieć miejska nie spełnia żadnej roli aktywizującej, popegeerowskich obszarów Polski północnej, niektórych dzielnic największych miast, głównie o charakterze robotniczym, oraz szeregu miast o jedynej dotychczas funkcji miastotwórczej, którą stanowiły zakłady przemysłowe... **Wspólnymi cechami tych obszarów są utrzymujące się długotrwałe bezrobocie, niskie dochody, w których znaczny udział stanowi pomoc socjalna, niski poziom wykształcenia ludności oraz patologie społeczne**”.

Jest to więc jedno z podejść charakterystycznych dla perspektywy marginalizacji i wykluczenia społecznego, ale głównie skoncentrowane na jego przestrzennym wymiarze (spójność przestrzenna).

Podstawą prawną projektu NSRR 2007-2013 była ustawa o narodowym planie rozwoju z 2004, parlament V kadencji uchwalił nową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (grudzień 2006). Z przeglądu stron Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że prace nad tym dokumentem zamarły na początku 2006 r. W „Raporcie o rozwoju i polityce regionalnej” z 2007 r. jest tylko jedna wzmianka o NSRR 2007-2013 i to w przypisie. Interesujący przykład marnotrawstwa czasu, energii i pieniędzy.

Przejdźmy jeszcze do wątków związanych z wykluczeniem społecznym w obszarze polityki zagospodarowania przestrzennego. Poprzednio obowiązywał w tym zakresie dokument pt. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (2001, w 2005 przygotowano jego aktualizację, z której następnie zrezygnowano). Obecnie trwają prace nad przygotowaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033. Tezy i założenia do tego dokumentu zostały przyjęte przez rząd w czerwcu 2007 r. W grudniu, czyli już po wyborach pojawił się dokument pt. Wstępny projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju na lata 2008-2033. Wśród bardzo licznych problemów w ujęciu tematycznym wymieniono „Narastanie zróżnicowań społecznych w przestrzeni prowadzących do wykluczenia społecznego”, a wśród celów: „Przeciwdziałanie polaryzacji społecznej w przestrzeni prowadzącej do wykluczenia społecznego: Wprowadzenie systemu regulacji służących ochronie i utrzymaniu wysokiej jakości przestrzeni publicznych; Zapewnienie dostępności do usług publicznych”. Ze względu na to, że były to dokumenty przygotowane z inicjatywy poprzedniego rządu ich dalsze losy są niewiadome.

W orientacji w tym gąszczu rozmaitych dokumentów może być pomocny schemat, który obejmuje wszystkie ważniejsze dokumenty związane z programowaniem rozwoju i finansowaniem unijnym.



KPD/zatrudnienie i PIW EQUAL

Warto też zwrócić uwagę na Europejską Strategię Zatrudnienia (ESZ), w ramach której państwa członkowskie również przygotowywały jednoroczne Krajowe Plany Działań mające głównie na celu wzrost

poziomu zatrudnienia. Ze względu na to, że ESZ zawiera również cele związane z integracją osób z grup, które na ogół uznaje się za zagrożone wykluczeniem społecznym w obszarze rynku pracy, nie mogą ich pomijać KPD mające ją realizować. W polskim **Krajowym Planie na rzecz Zatrudnienia na rok 2005**, który został przyjęty we wrześniu 2004 interesujące nas sprawy znalazły się głównie w punkcie „**Integracja społeczna**” w początkowej części dokumentu oraz w opisie **wytycznej nr 7** pt. „**Promocja integracji i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy osób w niekorzystnej sytuacji**”. Składała się ona z kilku działań:

- Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.
- Wsparcie grup szczególnego ryzyka dla zwiększenia ich szans na zatrudnienie.
- Uruchomienie pomocy stypendialnej dla uczniów i studentów o utrudnionym starcie edukacyjnym.
- Aktywizacja zawodowa młodzieży narażonej na społeczną marginalizację.

W KPD Zatrudnienie na rok 2006 (projekt przyjęty przez rząd w kwietniu 2006) interesujące nas kwestie znalazły się głównie w ramach kierunku działań „**aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy**”, a w tym zadania, których cele określono następująco:

- Ograniczenie zjawiska długotrwałego bezrobocia i jego przyczyn poprzez wsparcie osób bezrobotnych i długotrwanie bezrobotnych w zakresie reintegracji zawodowej na rynku pracy oraz wsparcie dla otoczenia społecznego tych osób.
- Stworzenie szans osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym na integrację społeczną i zawodową.
- Zwiększenie stopnia wykorzystania usług centrów i klubów integracji społecznej na rzecz potrzeb osób zmarginalizowanych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- Stworzenie warunków prawno-ekonomicznych do tworzenia spółdzielczych miejsc pracy, szczególnie przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (ustawa o spółdzielniach socjalnych).
- Upowszechnienie prac społecznie użytecznych jako nowego instrumentu aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej.
- Przygotowanie młodzieży zagrożonej marginalizacją i niedostosowanej społecznie do samodzielności i podjęcia pracy zawodowej.
- Rozwój systemu profilaktycznego wsparcia środowiskowego chroniącego osoby z grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem i społeczną marginalizacją.
- Udzielanie wszechstronnego wsparcia kobietom na rynku pracy, prowadzącego do wzrostu stopy zatrudnienia kobiet i podniesienia ich statusu zawodowego i społecznego (zadanie: integracja i reintegracja kobiet).
- Przeciwdziałanie bezrobociu Romów.

W ramach kierunku działań „Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacji infrastruktury sanitacji” przewidziano interesujące zadanie: „Zatrudnianie bezrobotnych w ramach pilotażowego programu budowy domów socjalnych”.

Kolejne KPD/zatrudnienie przygotowano na lata 2007 (przyjęty pod koniec marca) i 2008 (przyjęty 12 lutego), chociaż program unijny w tym względzie został zreformowany. Jest tak dlatego, że w ustawie o promocji zatrudnienia wpisano obowiązek przedstawiania takich corocznych planów z odwołaniem się do ESZ (art. 3). W planach nowelizacji ustawy, które miałem okazję przeglądać proponowano zmiany w tym względzie. W KPD/z na lata 2007 i 2008 występuje m.in. priorytet „Aktywizacja osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym”. W pierwszym z tych planów większość działań interesujących nas w kontekście wykładu znalazła się w ramach kierunku działań „Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”. W tabeli zestawiającej zadania dla tego kierunku znalazły się m.in.

1. Doskonalenie programów dotyczących aktywności zawodowej młodych bezrobotnych
2. Aktywizacja osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej
3. Nowe miejsca pracy - spółdzielnie socjalne
4. Wdrażanie Działania 1.5 "Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka" SPO RZL
5. Wdrażanie schematu a) Działania 1.6 "Integracja i reintegracja zawodowa kobiet" SPO RZL
6. Wzmocnienie zdolności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy
7. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy
8. Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży
9. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy

W KPD/z 2008 ten sam kierunek działań zwiera już mniej zadań. W obu przypadkach osobnym kierunkiem działań jest aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.

Szczególne znaczenie w kontekście działań na rzecz integracji z rynkiem pracy osób narażonych na wykluczenie społeczne ma też polski dokument **Program Inicjatywy Wspólnotowej (PIW) EQUAL** i realizowane w jego ramach projekty. Jednym z priorytetów PIW EQUAL jest:

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

Hasło „rynek pracy otwarty dla wszystkich” przypomina wyżej przytoczony ideał „społeczeństwa dla wszystkich”. Gdybyśmy społeczeństwo podzielili na ważne obszary, do których dostęp jest istotny dla każdego, i do każdego z tych obszarów zastosowali podobną formułę mielibyśmy też „edukację otwartą dla wszystkich”, „ochronę zdrowia otwartą dla wszystkich”, „wymiar sprawiedliwości otwarty dla wszystkich”, „mieszkalnictwo otwarte dla wszystkich” itd. **Otwarcie dla wszystkich oznacza tu głównie otwarcie dla tych, którzy są w gorszej niż inni sytuacji**, np. dla osób ubogich, niepełnosprawnych, starszych, lub bardziej złożonych lub szczególnych kategorii, np. dzieci z ubogich rodzin, osoby chore psychicznie czy niepełnosprawne umysłowo.

Strategie Polityki Społecznej MPiPS

Nieco inny charakter w porównaniu z poprzednio omówionymi dokumentami miała **Strategia Polityki Społecznej (SPS) 2002-2005**, gdyż sprawy związane głównie z wydawaniem pieniędzy z funduszy unijnych były na dalszym planie (Strategia ta nie została jednak przyjęta przez rząd, funkcjonowała więc tylko jako projekt), ale tam również pojawiła się problematyka wykluczenia społecznego (m.in. przewidywano rozpoczęcie prac nad JIM). Dłuższy cytat o charakterze ogólnej diagnozy:

- **„W wymiarze rozwoju cywilizacyjnego jesteśmy świadkami i uczestnikami schyłku tradycyjnego państwa opiekuńczego. Przyczyn jego załamania jest wiele, ale najważniejszą z nich wydaje się być sprzyjanie rozpowszechnianiu się postaw pasywnych, roszczeniowe nastawienie i wyuczona bezradność jednostek i społeczności.** Dostrzeżenie tego zagrożenia prowadzi do poszukiwania rozwiązań aktywizujących. Tym samym jednak napotyka się na problem społecznego ugruntowania bierności, czyli okoliczności i przyczyn wykluczenia społecznego. Są one lokowane w dwóch płaszczyznach: 1) grupowej dyskryminacji, ograniczającej swobodę i możliwości działania jednostki, 2) zerwania więzi społecznych, prowadzącego do pozbawienia jednostki zdolności do działania. Wykluczenie społeczne determinowane tymi dwojakiego rodzaju czynnikami oznacza pozbawienie jednostek życiowych szans i zarazem pozbawienie społeczności, do których takie jednostki należą szansy zmiany tej sytuacji... Podstawowym założeniem takiej polityki jest uznanie, że państwo winno podejmować działania ukierunkowane na pobudzanie aktywności jednostek, grup i organizacji i zmierzające na ogólnospołeczne zwiększenie szans życiowych.”

Wystąpiły tu charakterystyczne dla dzisiejszych czasów przekonania, które w najlepszym razie są kontrowersyjne, np. „schyłek tradycyjnego państwa opiekuńczego”, „roszczeniowe nastawienie i wyuczona bezradność”, „pobudzanie aktywności jednostek”. Wynika z nich, że większość obecnych problemów z bezrobociem i ubóstwem mamy dlatego, że tradycyjne państwo opiekuńcze uczyło bezradności i roszczeniowego nastawienia, a w konsekwencji czyniło ludzi pasywnymi, dlatego należy zreorganizować politykę społeczną tak, aby była pozbawiona tych negatywnych cech i aktywizowała jednostki. Nowa polityka społeczna powinna więc być aktywna w aktywizowaniu osób bezrobotnych, ubogich, niepełnosprawnych itp. Cała sztuka polega na tym, aby przy zachowaniu gwarancji minimalnego poziomu życia dla wszystkich i obligatoryjnych świadczeń pieniężnych (tzn. takich, które się należą po spełnieniu pewnych warunków), umieć aktywnie aktywizować ich odbiorców.

W projekcie SPS 2002-2005 sformułowano też cel strategiczny rządu, gdzie poza tworzeniem warunków dla wzrostu zatrudnienia zwrócono również uwagę na system zabezpieczenia społecznego:

- **„poprawa bezpieczeństwa socjalnego obywateli i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez zagwarantowanie stabilnych podstaw funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego przy zapewnieniu dialogu społecznego i obywatelskiego oraz współpracy wszystkich partnerów społecznych.”**

W szczegółach oznaczało to różne zadania związane z dokończeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, a mamy tu nadal duże opóźnienia, np. brak ustawy o emeryturach pomostowych, brak systemu wypłat emerytur z środków, którymi zarządzają Otwarte Fundusze Emerytalne, oraz rozwojem systemu zabezpieczenia społecznego, m.in. przewidywano wówczas budowę jednolitego systemu świadczeń rodzinnych, „określenie merytorycznie uzasadnionego i akceptowanego społecznie poziomu interwencji

socjalnej państwa” (ustalenie nowych progów dochodowych dla ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Kolejna **Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013** tym razem już przyjęta, ale przez rząd SLD pod koniec jego kadencji (13.09.05). W większym stopniu stanowi jedno z przedsięwzięć w kontekście projektowanego NPR 2007-2013 (określono ją jako „dokument towarzyszący” NPR). W tamtym czasie powstało wiele podobnych strategii resortowych, które miały razem z NPR być podstawą do opracowania programów operacyjnych. W SPS przywołano m.in.: założenia polityki ludnościowej w Polsce, Strategię Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013, Strategię rozwoju edukacji na lata 2007-2013, Strategię Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012, Narodową Strategię Rozwoju Kultury na lata 2004-2013. W SPS 2007-2013 mamy bardzo rozbudowany zestaw priorytetów (7), działań (ponad 50) i celów tych działań lub sposobów ich realizacji (ok. 250). **Bezpośrednio o wykluczeniu społecznym mowa w opisie działań, które przypisano do priorytetu „wdrażanie aktywnej polityki społecznej”:**

- „Rozwój zatrudnienia socjalnego, w celu przywrócenia możliwości zatrudnienia osobom podlegającym wykluczeniu społecznemu.
- Rozwój form ekonomii społecznej, na rzecz pobudzenia aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”.

Osobne priorytety dotyczyły integracji osób niepełnosprawnych, osób starszych i imigrantów. Nie wiem jaki ma status miała ta Strategia za rządów PiS, który zrezygnował z projektów poprzedniego przedniego rządu, a szczególnie z projektu NPR 2007-2013.

Polityka przeciwdziałania marginalizacji – pomoc społeczna i nie tylko

W Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL stwierdzono, że:

- „**Krajowa polityka wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym obejmuje złożone działania wymierzone na przeciwdziałanie marginalizacji zarówno poprzez pomoc społeczną jak i poprzez zatrudnienie socjalne**, które przewidziane są w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.”

Jeżeli spojrzymy na obszary obejmowane dokumentami, o których mowa była wyżej, to można mieć wątpliwości, czy autor tego zdania nie za bardzo ograniczył zakres polityki wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z drugiej strony znaczenie pomocy społecznej bardzo wzrosło w ostatnich czasach - gdy wiele osób zdolnych do pracy nie może jej znaleźć zawodzą klasyczne formy pomocy dla osób bezrobotnych, np. poradnictwo i pośrednictwo pracy, krótkookresowe zasiłki dla bezrobotnych (parz też dalej).

Pomoc społeczna

Przyjrzyjmy się jednak na początek tym dwóm ustawom. W **ustawie o pomocy społecznej** wyrażenie „wykluczenie społeczne” nie zostało zdefiniowane i pojawia się tam tylko raz w art. 21:

- „Do zadań samorządu województwa należy: ... opracowanie, aktualizowanie i realizacja **strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu**, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi - po konsultacji z powiatami”

Dużo więcej jest za to słowa „**integracja**” w tym w pierwszych artykułach określających filozofię całej ustawy, które w skrócie brzmiały następująco.

- „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości... Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. **Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie [trudnym sytuacjom]... przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem”.**

Można z tego wywnioskować, że samo usamodzielnienie jako cel pomocy społecznej to za mało. **Ludzie powinni być nie tylko samodzielni, ale i dobrze zintegrowani.** Jeżeli przyjmiemy do tego, że samodzielność może być sprzeczna z integracją – zbyt samodzielny i dlatego słabo zintegrowany, to wchodzi w grę też osiągnięcie interesującej równowagi między samodzielnością jednostki i jej zintegrowaniem ze środowiskiem.

Jeden z rozdziałów ustawy ma nawet „integrację” w tytule, ale chodzi tam o integrację szczególnej grupy, a mianowicie **integrację uchodźców**, dla których przewidziano instytucję „**indywidualnego programu integracji**”. Integracja uchodźców i ogólniej imigrantów to w Europie Zachodniej temat bardzo ważny ze względu na to, że do najbogatszych krajów świata przybývają wciąż ludzie z uboższych społeczeństw, często bardzo odmiennych pod względem kulturowym od społeczeństw europejskich.

Wspominałem na poprzednich wykładach o tym, że wykluczenie społeczne utożsamia się czasem z ubóstwem relatywnym (wymuszone niezaspokojenie tych potrzeb, które decydują o jakości funkcjonowania człowieka w społeczeństwie). W ustawie o pomocy społecznej ubóstwo umieszczono na liście sytuacji uprawniających do pieniężnej pomocy społecznej, ale go nie zdefiniowano, a z kontekstu wynika, że zostało **utożsamione z dochodem, który jest niższy niż ustawowe kryterium dochodowe**. Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje, gdy spełniony jest ten warunek oraz co najmniej jedna z wyszczególnionych tam 15 sytuacji trudnych, ale nie ubóstwo, znajdujące się na pierwszym miejscu tej listy. Może takie myślenie ma jakieś pragmatyczne uzasadnienie, ale w perspektywie koncepcji marginalizacji i wykluczenia społecznego raczej go nie ma. **Niski dochód (szczególnie tak niski, że niższy od kryteriów ustawowych) zagraża wykluczeniem analogicznie, jak zagrażają nim inne trudne sytuacje wyszczególnione w ustawie**. Można jednak argumentować, że wskazanie przez ustawodawcę warunku co najmniej jednej dodatkowej trudnej sytuacji poza dochodem niższym niż kryterium ma wyrażać przekonanie o tym, że wykluczenie społeczne ma miejsce dopiero przy nakładaniu się na siebie trudnych sytuacji, czyli ich co najmniej podwójnej kumulacji, co jest często podkreślaną cechą definicji wykluczenia społecznego.

Z punktu widzenia walki z wykluczeniem społecznym i w kontekście zaleceń UE i RE z 1992 w sprawie wprowadzenia w państwach członkowskich minimalnego dochodu gwarantowanego warto przytoczyć kilka faktów dotyczących **zasiłku okresowego**. Miał on charakter fakultatywny do roku 2004, tzn. w ustawie zapisano, że „może być przyznany”, ale dopiero w 2008 i tylko jego połowa (wymiar zasiłku oblicza się na zasadzie wyrównania do kryterium dochodowego) będzie gwarantowana. W połowie lat 90. rząd SLD wycofał się z własnego projektu uczynienia tego zasiłku obligatoryjnym w trakcie prac parlamentarnych. Następnie w procesie przystosowania polskiego prawa do prawa UE uznano najpierw, że nas na to nie stać, a potem, że właściwie nasze świadczenia spełniają kryteria MDG (wbrew opinii ekspertów UE). Zaskarżono w końcu fakultatywność zasiłku okresowego do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodną z art. 67 Konstytucji, który ustanawia prawo do zabezpieczenia społecznego. Z wnioskiem zgodził się Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny, przeciw było MPiPS, TK w 2001 r. nie stwierdził niekonstytucyjności, co uzasadniano m.in. teorią zabezpieczenia społecznego, w której pomoc społeczna stanowi tylko uzupełnienie ubezpieczenia społecznego oraz tym, że naszego budżetu nie stać na takie rozwiązanie.

Wracając do ogólniejszych spraw związanych z ustawą o pomocy społecznej. Przytoczę jeszcze jeden jej fragment wyliczający **instrumenty jakimi przeciwdziała się wykluczeniu społecznemu albo działa na rzecz integracji ze środowiskiem** w ramach pomocy społecznej:

„Pomoc społeczna polega w szczególności na:

1. przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń;
2. pracy socjalnej;
3. prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej;
4. analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej;
5. realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych;
6. rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.”

W projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej ze stycznia 2007 r. (druk sejmowy V kadencji) do ustawy o pomocy społecznej dodawano cały nowy rozdział pt. „Narzędzia i instrumenty aktywnej integracji”, gdzie na podstawie kontraktu socjalnego mogły być uruchamiane zróżnicowane instrumenty aktywizacji zawodowej, edukacyjnej, zdrowotnej, społecznej. Do tych ostatnich zaliczono m.in. świadczenia w ramach wolontariatu oraz grupy i kluby samopomocowe.

Po pobieżnym przyjrzeniu się ustawie oraz możliwym kierunkom jej zmian zobaczymy, co na temat jej znaczenia dla walki z wykluczeniem społecznym ma do powiedzenia jeden z czołowych ekspertów w dziedzinie pomocy społecznej i twórców jej systemu po 1989 r. w Polsce J. Staręga-Piasek:

- „**Pomoc społeczna nie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu**. Pomaga bądź pozwala egzystować na niskim poziomie życia niektórym kategoriom osób, tzw. wykluczonym. Instrumenty jakimi dysponuje pomoc społeczna to zasiłki i praca socjalna. Zmiany w ustawie o pomocy społecznej i ustawa o świadczenia rodzinnych w **praktyce zlikwidowały fakultatywność niektórych świadczeń pieniężnych, wprowadzając ich obligatoryjność**. Tym samym umniejszyły rolę pracownika

socjalnego, czyniąc z niego osobę wypłacającą pieniądze. Z taką osobą „klienci” pomocy społecznej nie muszą się specjalnie liczyć... Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest udzielanie pomocy osobom już wykluczonym: bezrobotnym, bezdomnym, niepełnosprawnym, rodzinom niepełnym czy bezradnym, a nie przeciwdziałanie bezrobociu czy bezdomności... Aby pomoc społeczna rzeczywiście mogła przeciwdziałać ubóstwu, a co za tym idzie – wykluczeniu społecznemu, musi w znacznie większym niż dotychczas stopniu rozwinąć działalność profilaktyczną”.

Krytyka pomocy społecznej ze względu na to, że nie zapobiega ubóstwu, a koncentruje się tylko na łagodzeniu ubóstwa, utrwalając przy tym postawy sprzyjające ubóstwu, wyraźnie dała o sobie znać już w XIX wieku. Wprowadzanie nowych instytucji takich, jak ubezpieczenia społeczne miały tę tradycyjną słabość pomocy społecznej wyeliminować, a pomoc społeczna miała mieć charakter uzupełniający. W sytuacji, gdy jej znaczenie wzrasta, powracają też stare argumenty o jej słabości. Wątpię jednak, czy danie pracownikowi socjalnemu pełnej władzy nad decyzją o tym, czy i komu ma dać zasiłek spowodowałoby, że pomoc społeczna zaczęłaby zapobiegać, a nie tylko łagodzić trudne sytuacje życiowe.

Zatrudnienie socjalne

W PIW EQUAL stwierdzono też, że **drugim filarem** naszej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest **ustawa o zatrudnieniu socjalnym**. Wymienia się w niej **7 kategorii społecznych**, m.in.:

1. „bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności”,
2. „uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej”,
3. bezrobotnych powyżej 24 miesięcy (w pierwszej wersji ustawy było to 36 miesięcy),
4. „uchodźców realizujących indywidualny program integracji”,
5. zwalnianych z zakładów karnych mających „trudności w integracji ze środowiskiem”,
6. chorych psychicznie.

W nowelizacji z listopada 2006 r. do tych grup zaliczono również osoby niepełnosprawne. Po wyliczeniu dodano zdanie rozpoczynające się od „**którzy podlegają wykluczeniu społecznemu...**”, a kończące się tak: „... i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym”. Można stąd wywnioskować, że **kryteriami „podlegania wykluczeniu społecznemu” jest ubóstwo i ograniczone uczestnictwo nie tylko w rynku pracy**. O kolejnym kryterium dowiadujemy się z następnego wyliczenia, jest nim brak uprawnień do **7 rodzajów świadczeń pieniężnych**, np. zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek lub świadczenie przedemerytalne, renta socjalna (po nowelizacji wykreślona, a więc zapewne można łączyć to świadczenie ze świadczeniem integracyjnym), renta z tytułu niezdolności do pracy, renta strukturalna, emerytura. Ostatecznie więc w świetle tej ustawy wykluczonymi społecznie są osoby w **sytuacji ograniczającej możliwości uczestnictwa (te zaś wyszczególniono w wyliczeniu grup) i nieuprawnieni do świadczeń pieniężnych o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym** (tzn. uprawnieni tylko do świadczeń z pomocy społecznej, co oznacza, że jest to instrument adresowany właśnie do tej kategorii).

Głównym instrumentem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w świetle tej ustawy jest zatrudnienie socjalne, czyli „**zapewnianie [ww.] osobom... możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego**”. W instytucjach tych prowadzi się działania nazywane **reintegracją społeczną i reintegracją zawodową**:

- „również o charakterze samopomocowym, mające na celu **odbudowanie i podtrzymanie** u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, **umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu**”;
- „mające na celu **odbudowanie i podtrzymanie** u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej **zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy**”.

Istotnym elementem jest to, że instytucje tworzone w ramach tych przepisów przez ośrodki pomocy społecznej czy organizacje pozarządowe mogą zajmować się działalnością „wytwórczą, handlową lub usługową oraz... wytwórczą w rolnictwie” z pewnymi wyjątkami, a działalność ta nie jest działalnością gospodarczą określoną w innych przepisach. Uczestnicy zatrudnienia socjalnego realizują indywidualny program w ciągu 11 miesięcy (z możliwością wydłużenia o 6) i otrzymywały **świadczenie integracyjne** w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych. Po nowelizacji zwiększono to świadczenie do 100% zasiłku dla bezrobotnych. Poza tym w

ramach zatrudnienia wspieranego po zajęciach w CIS pracodawca może liczyć na refundację części kosztów pracy w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych ze składką ubezpieczeniową przez pierwsze trzy miesiące, 80% przez kolejne trzy, i 60% przez pozostałe 6 miesięcy. Jak widać, zachętą do uczestnictwa jest świadczenie pieniężne, a głównym instrumentem reintegracji – zatrudnienie, początkowo w warunkach specjalnych, z możliwością późniejszego zatrudnienia w samym CIS (również w formie spółdzielni socjalnej) lub zatrudnienia wspieranego poza nim.

Ważną instytucję zatrudnienia socjalnego wprowadzono poprzez **ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**, chodzi o **spółdzielnie socjalne, przedmiotem ich działalności jest „prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków w celu zawodowej i społecznej integracji”, przez bezrobotnych, niepełnosprawnych i te kategorie, których dotyczy ustawa o zatrudnieniu socjalnym**. Spółdzielnie socjalne miały więc szerszy zakres podmiotowy, ale ich cel jest podobny do celów Centrów Integracji Społecznej. Oczywiście istnieje wiele innych różnic między tymi instytucjami. Do Sejmu IV kadencji trafił projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych, ale nie została ona uchwalona. Głównie nie podobało się to, że spółdzielnie socjalne będą miały przywileje podatkowe, co miało psuć mechanizmy rynkowe. Ustawa ostatecznie została uchwalona i podpisana przez prezydenta w połowie maja 2006 r. Artykuł 2 tak określił przedmiot działalności spółdzielni socjalnych **„prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków”**, ma ona działać na rzecz:

- **„społecznej reintegracji jej członków przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,**
- **zawodowej reintegracji jej członków przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy”.**

Pod warunkiem, że działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Poza tym spółdzielnie tego rodzaju mogą **„prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”**. Spółdzielczość socjalna jest w Polsce głównym nurtem tego, co nazywa się gospodarką społeczną (od pewnego czasu trwają prace nad szerszą formułą prawną „przedsiębiorstwa społecznego”). Od kilku lat MPiPS ogłasza co roku program pn. „Wspieranie Rozwoju Spółdzielczości Socjalnej”, w jego wyniku powstały **Ośrodki Wspierania Spółdzielczości Socjalnej**. Pierwszy program tego rodzaju powstał w 2004 r. i nosił nazwę „Promocja ekonomii społecznej oraz spółdzielni socjalnych jako formy przeciwdziałania bezrobociu”.

Idea reintegracji społecznej poprzez pracę ma długą tradycję. Najdawniejsze przykłady polityki społecznej wobec osób niepracujących a zdolnych do pracy wiązały się z ich zatrudnieniem w specjalnych warunkach. Najbardziej chyba znaną instytucją tego rodzaju były **domy pracy** z wielowiekowymi tradycjami, szczególnie w Anglii. Do dzisiaj powtarza się opinie o znaczeniu pracy dla procesu resocjalizacji więźniów, a bezrobocie w tej grupie uznaje się za problem. Znaczenie socjalizacyjne pracy podkreśla się też w odniesieniu do osób młodych, które jeszcze nie pracowały. Zatrudnienie socjalne odgrywało też rolę PRL, np. spółdzielczość inwalidzka. Ogólnie rzecz biorąc zatrudnienie od dawna traktowane jest również jako instrument polityki społecznej (usamodzielniający i/lub chroniący przed demoralizacją), niezależnie od jego gospodarczego wymiaru.

Inne ustawy

W ramach polityki zatrudnienia problemy zatrudnienia osób w trudniejszej sytuacji na rynku pracy były przedmiotem różnych działań od co najmniej połowy lat 1990., ale głównie w ramach aktywnych programów rynku pracy, a szczególnie **„programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu”** kierowanych do **„grup ryzyka”**. Zdefiniowano je pierwotnie jako te osoby, które są **„szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami”**, m.in. pozostające bez pracy ponad 12 miesięcy, samotnie wychowujące dzieci lub których współmałżonek jest również bezrobotnym, bez zawodu lub o niskich kwalifikacjach zawodowych, pozostające bez pracy w wyniku likwidacji państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, będące absolwentami, zwolnione z zakładów karnych, zwolnione z zawodowej służby wojskowej w wyniku restrukturyzacji armii. Kategorie te pokrywają się w części z tymi, dla których zaprojektowano zatrudnienie socjalne.

Instrument ten - po ewolucji, w której ujmowano kolejne grupy z listy zagrożonych - znika w wyniku ostatniej reformy polityki zatrudnienia, a w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

znajdujemy nieco inaczej określone grupy ryzyka („osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy”), do których nie zaliczono w porównaniu z pierwotną listą: bezrobotnych z bezrobotnym współmałżonkiem, zwolnionych z zakładów karnych i z armii, a dodano bezrobotnych poniżej 25 i powyżej 50 roku życia oraz bezrobotne osoby niepełnosprawne. W ustawie określono dodatkowe instrumenty stosowane w takich przypadkach, np. prawo do uzyskania oferty pracy lub aktywizacji w ciągu 6 miesięcy od rejestracji lub upływu okresu wypłacania zasiłku, zmniejszanie kosztów ich zatrudnienia, możliwość skierowania na 6 miesięcy do pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem w instytucjach użyteczności publicznej i kilku rodzajach organizacji pozarządowych, skierowania na staże, a także stypendia w przypadku podjęcia nauki.

Poza **dotądkiem aktywizacyjnym** dla bezrobotnego z prawem do zasiłku dla bezrobotnych, który z „własnej inicjatywy podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową” (w wysokości do 50% zasiłku dla bezrobotnych), najbardziej charakterystyczny przejaw aktywnej polityki społecznej w stylu amerykańskim, wprowadzony przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to możliwość skierowania do **prac „społecznie użytecznych”** osób, którym skończył się okres wypłacania zasiłku dla bezrobotnych, a korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej. Prace te są „organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej”, nie mogą trwać dłużej niż 10 godzin w tygodniu, mają odbywać się w miejscu zamieszkania, a w czasie ich wykonywania przysługuje świadczenie nie niższe niż 6 zł za godzinę. Można więc w ten sposób zarobić w miesiącu co najmniej 240 zł, które nie są wliczane do dochodu porównywanego z kryterium dochodowym z ustawy o pomocy społecznej, tzn. można w ten sposób łączyć świadczenie, które otrzymuje się za pewnego rodzaju pracę z zasiłkiem o charakterze pomocowym. Interesujące, że w przypadku świadczeń rodzinnych nie przewidziano takiego rozwiązania (tzn. dodatkowe dochody mogą pozbawić prawa do świadczeń rodzinnych). Jeżeli osoba skierowana do tego rodzaju pracy nie zgłosi się, nie podejmie jej, opuści ją lub będzie naruszała porządek i dyscyplinę, to organizator ma obowiązek zawiadomić o tym kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, a ten może odmówić przyznania zasiłków, uchylić decyzję w tej sprawie lub zawiesić ich wypłacanie.

W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wspomniano również o „**młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym**”. Instytucją odpowiedzialną za zatrudnienie oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu są wg ustawy **Ochotnicze Hufce Pracy**, które „organizują zatrudnianie: młodzieży w wieku powyżej 15 lat, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół, bezrobotnych do 25 roku życia, uczniów i studentów; prowadzą poradnictwo zawodowe dla młodzieży oraz mobilne centra informacji zawodowej; inicjują międzynarodową współpracę i wymianę młodzieży; prowadzą agencje zatrudnienia bez konieczności uzyskania wpisu do rejestru zatrudnienia; refundują koszty poniesione przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w ramach szkoleń ogólnych w rozumieniu przepisów o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców”.

Jeżeli przy okazji zatrudnienia socjalnego i spółdzielni socjalnych wspomina się o osobach niepełnosprawnych w kontekście wykluczenia społecznego, a niepełnosprawność może być dodatkowym powodem uprawnienia do świadczeń z pomocy społecznej, spójrzmy do **ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**. Jest to również grupa tradycyjnie uznawana za adresata pomocy w integracji i przeciwdziałania dyskryminacji. W art. 35 do zadań samorządu wojewódzkiego zaliczono „opracowanie i realizację wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i **przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu** oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych”. W art. 47 zaś stwierdzono, że Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznacza do 30% wydatków na trzy cele, a w tym na „dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz **przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych**”. Instrumenty wspomagania zatrudnienia osób niepełnosprawnych (czyli ich integracji zawodowej) oraz przeciwdziałania ich ubóstwu (zapobieganie wykluczeniu ze sfery konsumpcji) są liczne: m.in. od rent socjalnych, rent stałych i okresowych z tytułu niezdolności do pracy, przez różne formy rehabilitacji medycznej i zawodowej, do chronionego zatrudnienia w Zakładach Pracy Chronionej i Zakładach Aktywności Zawodowej. Jest to złożony system, a prace nad jego gruntowniejszą reformą trwają od co najmniej 2003 r. Wobec tej kategorii społecznej od dawna prowadzona jest wyraźnie odrębna polityka zabezpieczenia społecznego i reintegracji zawodowej, a od nie tak dawna również polityka zapobiegania izolacji i dyskryminacji.

Podsumowanie

Jakby na sprawę nie patrzeć stwierdzenie autorów PIW EQUAL, które przytoczyłem na początku wydaje się być zbyt ograniczone. Jeżeli nie staniemy na stanowisku, że polityka społeczna w ogóle jest tożsama z polityką integracji społecznej, a trudno byłoby je utrzymać pod wpływem krytyki tradycyjnych instytucji polityki społecznej jako wykluczających ze społeczeństwa, to należałoby zidentyfikować te cele, rozwiązania i instrumenty, które przypiszemy polityce integracji społecznej, jako szczególnemu nurtowi reform klasycznej polityki społecznej. Wspomniałem wyżej o aktywnie aktywizującej polityce społecznej, która w różnych dokumentach wydaje się być najważniejszym rysem polityki integracji społecznej, co jest charakterystyczne dla dyskursu reintegracyjnego (patrz trzy dyskursy o wykluczeniu społecznym Ruth Levitas). Niekoniecznie polityka tego rodzaju musi być umieszczana w kontekście krytycznym wobec polityki społecznej opartej na roszczeniowych prawach społecznych (przeciwdziałanie ubóstwu). **Jeżeli każdemu przypiszemy prawo do uczestnictwa w społeczeństwie, to społeczeństwo powinno zmierzać ku ideałowi społeczeństwa dla wszystkich, które jest realizacją tego właśnie prawa.** Najlepiej widać to na przykładzie przemiany polityki wobec osób niepełnosprawnych, kiedyś to oni musieli się dostosować do wykluczenia ze społeczeństwa, a teraz to społeczeństwo powinno się dostosować do ich specjalnych potrzeb i oczekiwań, tak aby mogli oni w nim uczestniczyć.

Pytania i zadania

1. W jakich warunkach gospodarczych i politycznych za priorytet polskiego rządu uznano walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym?
2. Jaki obraz integracji społeczeństwa wynika z wyzwań przedstawionych we Wspólnym Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej? Których wyzwań było najwięcej, jakie wynikają stąd wnioski dla polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu?
3. Wyjaśnij co oznacza określenie „społeczeństwo dla wszystkich” i zastanów się nad tym, jakie wynikają z niego wnioski dla polityki integracji społecznej. W jaki sposób rozumieć tę ideę w świetle priorytetów, które znalazły się w NSIS?
4. Jakie priorytety sformułowano w Krajowym Planie Działań na Rzecz Integracji Społecznej? Dlaczego szanse na realizację tych priorytetów są niewielkie?
5. W jaki sposób potraktowano zagadnienia marginalizacji i wykluczenia społecznego w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006?
6. Jakie źródła wykluczenia społecznego wskazano w Strategii Polityki Społecznej 2002-2005? Jakiego rodzaju polityka społeczna miała być na nie odpowiedzią?
7. W jaki sposób pojęcie „ubóstwo” rozumiane jest w ustawie o pomocy społecznej i jak się to ma do głównych cech definicyjnych wykluczenia społecznego?
8. Czy pomoc społeczna przeciwdziała wykluczeniu społecznemu? Jak swoją opinię na ten temat uzasadniała J. Staręga-Piasek?
9. Rola zatrudnienia socjalnego jako instrumentu polityki integracji społecznej. Na czym polega reintegracja zawodowa i reintegracja społeczna?