

## Wykluczenie społeczne w Unii Europejskiej na przełomie XX i XXI wieku

### Wprowadzenie

Rosnące zagrożenie wykluczeniem społecznym zwłaszcza w latach 90. XX wieku zostało już dostrzeżone w latach 70. i znalazło się w obszarze zainteresowań Unii Europejskiej. Najwięcej uwagi poświęcono ubóstwu (opracowano i realizowano trzy programy w latach 1975–1980, 1985–1989, 1989–1995) jednemu z istotnych elementów wykluczenia społecznego. Stopniowo zakres wykluczenia społecznego powiększał się o inne składniki. Uwzględniono to w podstawowych dokumentach UE z przełomu XX i XXI wieku.

Podjęto również próbę zdefiniowania podstawowych pojęć, określenia czynników i uwarunkowań, zakresu i typologii, wskaźników, a także opracowania strategii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w XXI wieku.

### 1. Pojęcie wykluczenia społecznego i integracji społecznej

Próby definiowania pojęcia „wykluczenie społeczne” napotykać na bariery. Pierwszą z nich stanowi zakres pojęcia (wąski lub szeroki). Drugą różne wymiary nakładające się. Trzecia dotyczy osób, rodziny, grup społecznych, które:

- żyją w trudnych warunkach ekonomicznych;
- dotyczą niekorzystne procesy społeczne charakterystyczne dla kapitalizmu globalnego i transformacji ekonomiczno-społecznej (w krajach Europy Środkowo-Wschodniej);
- nie zostały przygotowane pod względem wykształcenia i kwalifikacji zawodowych do wejścia na rynek pracy, umiejętnego korzystania z instytucji, nie posiadają kapitału życiowego umożliwiającego im założenie rodziny i dostosowania się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych;
- są dyskryminowane w najbliższym środowisku i w skali makro;
- stanowią przedmiot agresji innych osób (przemocy, szantażu i indoktrynacji)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa 2004, s. 20.

W literaturze przedmiotu i dokumentach w skali mikro i makro definicje wykluczenia społecznego skupiają się na wymiarach zjawiska np. wielowymiarowe (ubóstwo czy bezrobocie nie są jedynymi i wystarczającymi składnikami pojęcia i warunkami wykluczenia), albo grupach osób dotkniętych wykluczeniem społecznym (np. bezdomnych, uzależnionych od alkoholu lub narkotyków), a także na ukazywaniu obszarów ograniczonych dostępem (np. informacji, kultury)<sup>2</sup>.

Według czołowych badaczy wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym, dynamicznym, a nie statycznym i relacyjnym a nie strukturalnym<sup>3</sup>. Zdaniem J. Czapińskiego „Wykluczenie dotyczy może pracy, konsumpcji, uczestnictwa w kulturze, życiu społeczności lokalnych i w polityce”<sup>4</sup>. Natomiast w Narodowej Strategii Społecznej dla Polski uwzględniono następującą definicję: „Wykluczenie społeczne to brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności osób ubogich”<sup>5</sup>.

Przedstawiona definicja wykluczenia społecznego uległa zmianie w toku pracy grupy drugiej zespołu zadaniowego. Rozszerzono jej zakres i uszczegółowiono: „Wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie, zgodnie z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób...”<sup>6</sup>

Zdefiniowanie integracji społecznej stało się niemniej trudne. Unia Europejska przez integrację społeczną rozumie tworzenie i realizowanie idei spójności społecznej, modelu społecznego oraz jednej z większych idei socjalnych XXI wieku.

Idea spójności społecznej zakłada wyrównany i wysoki poziom życia. Stanowi cechę wyróżniającą Europę, jak i cel Wspólnoty. Idea ta pojawiła się w ślad za spójnością gospodarczą. Stanowi następny etap integracji w wymiarze społecznym (najtrudniejszym do zrealizowania w XXI wieku).

Autorzy Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski w przedstawionej definicji podkreślili „działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie”<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> *Diagnoza Społeczna 2003*, s. 252; *Narodowe...*, s. 21.

<sup>3</sup> Majer L., *Social exclusion in the EU member states. Statistics in Focus, Theme three*, March 2000; Saraceno C., *Social exclusion: Cultural roots and diversities of a popular concept. Paper presented at the conference on „Social exclusion and children”*, Institute for Child and Family Policy, Combia University, 3–4 May 2001; Stewart K., *Measuring well-being and exclusion in Europe's regions. CASE paper 53*, March 2002, Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics; *Diagnoza...*, s. 252.

<sup>4</sup> *Diagnoza...*, s. 252.

<sup>5</sup> *Narodowa...*, s. 21; zob. Raport grupy nr 2 Zespołu Zadaniowego ds Reintegracji Społecznej Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 14–18.

<sup>6</sup> *Narodowa...*, s. 22.

<sup>7</sup> *Narodowa...*, s. 23.

Unia Europejska dostrzega ścisły związek wykluczenia społecznego z integracją społeczną ( i wskazała na 8 obszarów, w których należy podjąć działania integracyjne: prawo do pracy, godziwe wynagrodzenie, edukacja, wspieranie rodziny i promowanie praw dzieci, mieszkalnictwo, dostęp do usług społecznych, usługi komunalne, pomoc dla regionów miejskich i wiejskich). Odmiennego zdania są twórcy Narodowej Strategii, którzy uważają, że integracja to coś więcej niż wykluczenie. Ponadto obawiają się, że integracja społeczna może stać się drogą prowadzącą do „kolektywizacji”.

Realizacja nakreślonej idei socjalnej XXI wieku wymaga metody otwartej koordynacji<sup>8</sup>, co oznacza:

- 1) „wspólne wyznaczenie celów europejskiej polityki społecznej na konkretne okresy;
- 2) wskazywanie i/lub konstruowanie wskaźników społecznych, które cele te będą określać w sposób wymierny oraz wskazywanie odniesień – benchmarks, które pozwolą na wskazanie, do czego należy dążyć;
- 3) przeniesienie ustaleń europejskich na szczebel krajowy i dostosowanie ich do polityki narodowej oraz regionalnej;
- 4) systematyczne obserwowanie oraz wspólna ocena realizacji ustalonych celów”<sup>9</sup>.

W otwartej koordynacji wskaźniki społeczne stanowią kluczowe narzędzie pozwalające na:

- a) definiowanie politycznych celów w kategoriach umożliwiających ich mierzenie;
- b) wyznaczanie etapów ich osiągnięcia w obszarach wspólnego działania.

Rada Unii Europejskiej przyjęła wskaźniki wykluczenia społecznego opracowane przez Komitet ds Ochrony Socjalnej. Wskaźniki te sklasyfikowano w trzech grupach:

- a) wskaźniki podstawowe charakteryzujące najważniejsze wymiary wykluczenia społecznego;
- b) wskaźniki dodatkowe, które umożliwiają pogłębienie wiedzy o zjawiska charakteryzowanych przez pierwszą grupę wskaźników;
- c) wskaźniki określane indywidualnie przez poszczególne kraje<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Metoda ta była stosowana od 1997 r. w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, ponownie pojawiła się w deklaracji na szczycie w Lizbonie w 2001 r. jako metoda polityki społecznej UE.

<sup>9</sup> Golinowska S., *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11–12, s. 12.

<sup>10</sup> Kłós B., *Problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego w polityce społecznej Unii Europejskiej*, Informacja nr 946, Warszawa 2002.

## 2. Czynniki i typologia wykluczenia społecznego

Wykluczenie społeczne jako pojęcie naukowe wywodzi się z socjologii francuskiej, zostało rozwinięte przez socjologów amerykańskich i niemieckich. Wzrost zainteresowania tym zjawiskiem nastąpiło w okresie narastania niekorzystnych tendencji na rynku pracy, a zwłaszcza rosnącym bezrobociem (strukturalnym i koniunkturalnym).

Początkowo w badaniach pomijano procesy łączące wykluczenie z rynku pracy z wykluczeniem społecznym. Dostrzeżenie tych relacji pomoże zrozumieć procesy leżące u podstaw wykluczenia społecznego i włączenia społecznego (inkluzyj). Przeprowadzenie tego typu badań wymaga uwzględnienia czynników finansowych i pozafinansowych oraz czynników obiektywnych i subiektywnych.

W celu zrozumienia wykluczenia społecznego konieczne jest dostrzeżenie czynników zwiększających lub zmniejszających podatność jednostki na wykluczenie<sup>11</sup>. Jeżeli zjawisko wykluczenia łączy się z bezrobociem to z wykluczeniem społecznym mamy do czynienia wtedy, gdy występuje marginalizacja ekonomiczna i izolacja społeczna. Wówczas pojęcie wykluczenia społecznego odnosi się do wielowymiarowych niekorzyści: wykluczenia z rynku pracy, ekonomicznego (ubóstwo), instytucjonalnego (edukacji, banki itd.), poprzez izolację społeczną, kulturowego, przestrzennego<sup>12</sup>.

Czynniki zwiększające wykluczenie społeczne młodzieży bezrobotnej (w długim okresie) we wszystkich krajach Europy to: kwalifikacje, pasywność na rynku pracy, niepewna sytuacja finansowa, niski lub całkowity brak społecznego wsparcia, niewystarczające lub nieistniejące wsparcie instytucjonalne, pochodzenie społeczne (dotychczas był to czynnik marginalizowany), zdrowie psychiczne. Należy podkreślić, że zasadniczym czynnikiem wpływającym na wykluczenie społeczne i włączenie (inkluzyję) jest zatrudnienie lub brak zatrudnienia<sup>13</sup>.

Dalsze rozważania nad czynnikami i typologią wykluczenia prowadzą J. Czapiński w „Diagnozie 2003” i autorzy „Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski”.

J. Czapiński<sup>14</sup> w „Diagnozie Społecznej 2003” wyróżnia trzy grupy czynników (określało je 10 kryteriów):

- 1) **wykluczenie strukturalne** (miejsce zamieszkania, wykształcenie własne i wykształcenie ojca, dochody w gospodarstwie domowym poniżej granicy ubóstwa);
- 2) **wykluczenie fizyczne** (wiek życia, inwalidztwo, wykształcenie ojca, bezrobotny);

<sup>11</sup> Kieselbach T., *Młodzi zagrożeni społecznym wykluczeniem*, „Oświata i Wychowanie” 2004, nr 1 (755), s. 4.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>13</sup> Kieselbach T., *Strategia skutecznej pomocy*, „Oświata i Wychowanie” 2004, nr 3 (757), s. 13.

<sup>14</sup> *Diagnoza...*, s. 287 i nast.

3) **wykluczenie normatywne** (nadużywanie alkoholu, uzależnienie od narkotyków, konflikt z prawem, samotność i bycie ofiarą dyskryminacji ze względu na narodowość, wygląd, przekonania itd.)

Wymienione grupy czynników pozwalają autorowi na wyróżnienie trzech typów wykluczenia: strukturalny, fizyczny i normatywny.

Natomiast w „Narodowej Strategii” (a także w raportach zespołów zadaniowych) zwrócono uwagę na czynniki ogólne i szczegółowe oraz wyróżniono grupy wykluczonych w różnym stopniu. Stanowi to próbę klasyfikacji wykluczenia społecznego.

Czynniki wpływające na powstawanie i trwanie wykluczenia społecznego mają charakter instytucjonalno-kulturowy. Należą do nich instytucje społeczne:

- rodzinne (rodzina i jej prawa);
- opiekuńcze (wspierające i zastępujące rodzinę);
- instytucje życia towarzyskiego;
- instytucje gospodarcze (firmy, instytucje ochrony pracy);
- instytucje polityczne (władza, administracja centralna i lokalna, partie polityczne);
- instytucje obywatelskie (stowarzyszenia, fundacje);
- instytucje socjalne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, ochrona zdrowia);
- instytucje kulturalne (edukacja, nauka, media, sztuka)<sup>15</sup>.

Instytucje społeczne i kulturowe są kształtowane przez czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Należy dostrzegać wpływ procesów globalizacyjnych i regionalizacyjnych w wymiarze gospodarczym, politycznym, społecznym i kulturowym. Nie można pominąć instytucji o charakterze ponadnarodowym i globalnym, które niemniej wpływają na procesy wykluczenia społecznego (w układzie globalnym nie ma granic, nie można się odizolować).

Niemniej istotne znaczenie mają również uwarunkowania, od których należy zaliczyć równości społeczne. Decydują one o wykluczeniu społecznym i pomniejszają szansę na włączenie (inkluzyj) jednostki lub grupy do systemu społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturowego.

Wśród czynników szczegółowych wyróżniono czynniki ubóstwa i bezrobocia. Do czynników ubóstwa zaliczono:

- źródło dochodu gospodarstwa domowego (renty, emerytury, zasiłki, świadczenia społeczne, płacę niskopłatną);
- bezrobocie;
- niskie wykształcenie;
- rodziny wielodzietne;
- niepełnosprawni;
- miejsce zamieszkania;
- brak mieszkania.

<sup>15</sup> *Raport...*, s. 19.

Czynniki bezrobocia to: bezrobocie długotrwałe, praca w szarej strefie<sup>16</sup>.

W programach działania należy uwzględnić ogólne czynniki i uwarunkowania, aby nie popełnić błędu w tworzeniu nierealistycznych wskazań i założeń.

Wymienione czynniki i uwarunkowania umożliwiają wyodrębnienie następujących grup wykluczenia społecznego<sup>17</sup>:

1) grupy podatne na wykluczenie:

- dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych,
- dzieci wychowujące się poza rodziną,
- kobiety samotnie wychowujące dzieci,
- kobiety pozostające poza rynkiem pracy,
- ofiary patologii życia rodzinnego,
- osoby o niskich kwalifikacjach,
- osoby bezrobotne,
- żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych,
- niepełnosprawni i chronicznie chorzy,
- osoby chorujące psychicznie,
- starsze osoby samotne,
- opuszczający zakłady karne,
- imigranci,
- osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej.

2) grupy poważnie zagrożone wykluczeniem społecznym w Polsce w latach 1996–2003:

- dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego,
- osoby długookresowo bezrobotne,
- opuszczający więzienia,
- niektóre kategorie ludności wiejskiej: pracownicy b. PGR, chłopi nieprodukcujący na rynek,
- osoby zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali,
- imigranci zarobkowi wchodzący do szarej strefy zatrudnienia,
- osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków,
- bezdomni,
- imigranci utrzymujący się z pracy nielegalnej,
- osoby należące do mniejszości romskiej.

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wymaga kompleksowego działania. Należy wziąć pod uwagę wszystkie czynniki wykluczenia społecznego charakterystyczne w danej grupie lub poszczególnych osób.

<sup>16</sup> *Narodowe...*, s. 33 i nast., s. 47 i nast.

### 3. Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w dokumentach Unii Europejskiej i Polski

W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i Traktacie Amsterdamskim (art. 136) zapisano, że przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu stało się jednym z głównych celów polityki społecznej Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Problem wykluczenia społecznego znajdował się w obszarze zainteresowań UE w następnych latach (1970–1995). W tym okresie zrealizowano trzy programy walki z ubóstwem (w latach 1975–1980, 1985–1989 i w 1989–1995). Czwarty program przewidziany na lata 1994–1999 nie uzyskał akceptacji i środki finansowe przeznaczone na ten program zostały przekazane do Funduszu Socjalnego.

Ważną rolę w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego spełniają organizacje pozarządowe. W 1990 r. utworzono Europejską Sieć Zwalczania Ubóstwa (EAPN – European Anti Poverty Network) skupiającą organizacje pozarządowe zajmujące się zwalczaniem wykluczenia społecznego w państwach członkowskich UE. Celem tej organizacji jest dążenie do uznania ubóstwa i wykluczenia za jeden z głównych priorytetów polityki UE, promowanie skutecznych metod ograniczania tych zjawisk oraz lobbing na rzecz grup dotkniętych wykluczeniem społecznym i wspieranie samoorganizowania się tych grup<sup>19</sup>.

Istotne znaczenie w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, a zwłaszcza jednemu z najważniejszych składników jakim jest bezrobocie, miały szczyty UE w Luksemburgu i Amsterdamie w drugiej połowie lat 90. XX wieku. Przyczyniły się one do wypracowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia, która stała się podstawą koordynacji narodowych polityk zatrudnienia państw członkowskich Unii Europejskiej (zastosowano metodę otwartej koordynacji).

Strategia składa się z czterech części: pierwsza to **zatrudnialność** – aktywne formy zwalczania bezrobocia głównie długoterminowego (edukacja ustawiczna, szkolenie, przekwalifikowanie itd.), druga to **przedsiębiorczość** – rozwój małych i średnich firm, samozatrudnienie, nowoczesne technologie (prostsze przepisy prawne), trzecia to **adaptacyjność** – działania wspierające procesy dostosowawcze firm i pracowników (organizacja pracy, czas pracy itd.), czwarta to **równość szans** – równość dostępu do edukacji i zatrudnienia, zwalczanie dyskryminacji i nierówności (kobietami a mężczyznami, osoby niepełnosprawne i inne grupy poszkodowane)<sup>20</sup>.

W Unii Europejskiej na spotkaniach o różnym charakterze i zakresie podnoszono, że celem priorytetowym powinna być budowa modelu społeczeństwa aktywne-

<sup>17</sup> Ibidem, s. 66, 67.

<sup>18</sup> *Dokumenty Europejskie*, Lublin 1999, s. 213, art. 136. „Celem Wspólnoty i Państw Członkowskich ... rozwój zasobów ludzkich ... i zwalczanie izolacji społecznej”.

<sup>19</sup> B. Kłós, *Problemy...*, s. 2.

<sup>20</sup> M. Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 52–54.

go i integrującego (inkluzyjnego), które nie wyklucza grup społecznych z udziału w życiu społeczno-gospodarczym i kulturowym. Przyczyniały się one do podejmowania określonych decyzji obowiązujących członków Unii. Decyzja taka zapadła na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie 23–24 marca 2000 roku. Spotkanie zostało zorganizowane pod hasłem „Zatrudnienie, reforma gospodarcza i spójność socjalna – ku Europie innowacji i wiedzy”. Postanowiono wytyczyć nowe priorytety ekonomiczne i społeczne UE do 2010 roku. Strategicznym celem jest dynamicznie rozwijająca się gospodarka oparta na wiedzy, która będzie w stanie konkurować, a także zapewnić zrównoważony wzrost gospodarczy prowadzący do większej liczby miejsc pracy (w perspektywie osiągnięcie poziomu pełnego zatrudnienia). Przyjęto również nowy model działania polegający na rñadaniu Radzie Europy roli koordynatora i organu monitorującego realizację postanowień Strategii Lizbońskiej oraz zastosowanie otwartej metody koordynacji, która ma usprawnić wymianę najlepszych rozwiązań między członkami Unii i zapewnić większą spójność działań.

Wspomniana metoda polega na opracowaniu wytycznych i harmonogramu działań, ustaleniu jakościowych i ilościowych wskaźników umożliwiających dokonywania porównań między państwami UE, przełożeniu wytycznych unijnych na programy narodowe i regionalne oraz monitorowaniu osiągniętych rezultatów.

Na szczycie w Lizbonie uznano poziom ubóstwa w UE i poszczególnych krajach członkowskich za zbyt wysoki i za jedną z głównych barier w rozwoju. Postanowiono obniżyć do 2010 roku odsetek mieszkańców zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (np. w 1998 r. dla 15 krajów UE wskaźnik ubóstwa wynosił 18% wraz ze świadczeniami społecznymi, a bez ich udziału 26%)<sup>21</sup>.

Na Konferencji Międzynarodowej w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 r. został uzgodniony Traktat Nicejski, który wprowadził zmiany do poprzednich traktatów m.in. do art. 137 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Artykuł ten zawiera rozszerzone kompetencje Wspólnoty w zakresie realizowania celów polityki społecznej sformułowanych w art. 136. Wśród dokonanych zmian w art. 137 na szczególną uwagę zasługuje dodanie w ust. 1 pod literą „j” zwalczania izolacji społecznej<sup>22</sup>.

Na tym posiedzeniu Rady Europejskiej przyjęto również wcześniej uzgodniony i opracowany dokument pod nazwą „Europejska Agenda Społeczna” wyznaczający wspólne cele polityki społecznej państw UE na najbliższe pięć lat (2000–2005 r.).

Agenda stanowi istotny krok w kierunku unowocześnienia modelu społecznego, który charakteryzuje się ścisłym związkiem wyników gospodarczych z rozwojem społecznym.

<sup>21</sup> B. Kłos, *Problem...*, s. 3.

<sup>22</sup> Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nim akty prawne, Warszawa 2001, s. 33; *Dokumenty...*, s. 213–215.



Celem Europejskiej Agendy Społecznej nie jest harmonizacja polityk prowadzonych w tym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie, ale wypracowanie wspólnych celów oraz poprawa koordynacji działań. Głównym założeniem Agendy jest realizacja deklaracji politycznych przyjętych na szczycie UE w Lizbonie poprzez unowocześnienie europejskiego modelu polityki społecznej oraz prowadzenie działań na rzecz pełnego zatrudnienia.

Należy podkreślić, że Agenda stanowi pierwszy w historii integracji europejskiej dokument, w którym państwa członkowskie uzgodniły wspólne cele w zakresie polityki społecznej na okres pięciu lat. W tym czasie zostanie szeroko zastosowana metoda otwartej koordynacji różnych dziedzin polityki społecznej. Metoda ta dotychczas dotyczyła tylko polityki zatrudnienia, a obecnie ma służyć wymianie najlepszych rozwiązań między państwami członkowskimi oraz zapewnić większą integrację działań (np. przełożenie wytycznych unijnych na polityki narodowe, regionalne z uwzględnieniem różnic między krajami i regionami oraz okresowe monitorowanie założeń Agendy).

Europejska Agenda Społeczna skupia się na sześciu priorytetowych obszarach polityki społecznej, takich jak:

- większa liczba i lepsze miejsca pracy;
- przewidywania i wykorzystania zmian w otoczeniu rynku pracy poprzez stworzenie nowej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem;
- zwalczanie ubóstwa oraz wszelkich form izolacji i dyskryminacji w celu promowania społecznej integracji;
- unowocześnienie opieki socjalnej;
- promowanie równości płci;
- wzmocnienie polityki społecznej w jej rozmaitych aspektach w kontekście rozszerzenia i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Następną ważną decyzją w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest Plan Działań Komisji Europejskiej „e-Europe 2002 – An information society for all”<sup>24</sup>, który ma wspierać rozwój społeczeństwa informacyjnego (szeroki dostęp do nowych technik informatycznych).

W grudniu 2001 roku władze UE (Rada, Parlament i Komisja Europejska) uzgodniły „Program działania Wspólnoty na rzecz wspierania współpracy pomiędzy krajami członkowskimi w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego”. Program ten oparto na metodzie otwartej koordynacji. Obejmuje on lata 2002–2006 i określa następujące cele:

- prawidłowe rozumienie zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez stosowanie porównywalnych wskaźników;

<sup>23</sup> Unia Europejska, Europejska Agenda Społeczna (załącznik I), Monitor Integracji Europejskiej – Urząd Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s. 63–70.

<sup>24</sup> Plan został przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feira 2000 r.

- wymiana doświadczeń w zakresie narodowych programów;
- wzrost umiejętności przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu i promowanie innowacyjnych działań w skali: Wspólnoty, krajów członkowskich i regionów<sup>25</sup>.

Realizacja tych celów powinna koncentrować się na:

- analizie czynników i uwarunkowań, cech i procesów wykluczenia społecznego (gromadzenie danych statystycznych, wskaźników ilościowych i jakościowych, wypracowanie wspólnej metodologii i studiów tematycznych);
- wymianie informacji, doświadczeń, ocen i monitoringu;
- programowaniu dialogu, wsparciu dla organizacji pozarządowych<sup>26</sup>.

Uczestnictwo w programie jest otwarte dla instytucji publicznych i prywatnych, takich jak: państwa członkowskie UE, władze lokalne i regionalne, instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, uniwersytety i instytuty naukowe, urzędy statystyczne oraz media. Polska zgłosiła do Komisji Europejskiej chęć przystąpienia do programu zwalczania wykluczenia społecznego, co znalazło wyraz w podpisanym Memorandum Porozumienia (27 czerwca 2002 r.). Udział Polski dotyczył:

- włączenia się do prowadzonych badań nad metodologią, zorganizowania w Polsce seminarium (19 lipca 2002 r. odbyła się konferencja na temat wykluczenia)<sup>27</sup>;
- uczestnictwa Polski w badaniach tematycznych równoległe z innymi państwami;
- propozycji Polski o podjęciu badań wykluczenia społecznego wśród osób niepełnosprawnych i alkoholików oraz korzystania przez te osoby z programów pomocy.

Podstawą do pełnego uczestnictwa Polski w programie od pierwszego dnia członkostwa w UE było opracowanie wspólnie z Komisją Europejską dokumentu pt. „Wspólne Memorandum w sprawie Integracji Społecznej”. Dokument ten określał, że po akcesji Polski do UE zostanie opracowana „Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski” oraz „Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej”. „Krajowe Plany” stanowią podstawowy element systemu otwartej metody koordynacji ubóstwa i wykluczenia społecznego w krajach UE. Metoda ta została ustanowiona na szczycie w Lizbonie w 2000 roku. Otwarta metoda koordynacji polega na ustaleniu przez każde państwo priorytetów w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Dotychczasowe państwa (15-stka) stworzyły swoje krajowe plany w 2001 roku. Następnym tego był „Wspólny Raport o Integracji Społecznej”. Kolejne plany

<sup>25</sup> B. Kłós, *Problem...*, s. 5.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 5 (na opracowanie projektów programów przewiduje się 75 mln euro).

<sup>27</sup> Rezultaty konferencji zostały opublikowane w „Polityce Społecznej” 2002, nr 11–12.

powstały w 2003 roku. Państwa kandydujące zostały zobowiązane do opracowania Krajowych Planów Działania na rzecz Integracji Społecznej na okres lipiec 2004–lipiec 2006<sup>28</sup>. Następnym krokiem będą raporty raz na trzy lata dotyczące systemów zabezpieczenia społecznego. W tym celu rząd polski (w listopadzie 2002 r.) powołał Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej. W skład zespołu weszli przedstawiciele administracji rządowej, samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, przedstawiciele instytucji międzynarodowych i eksperci z zakresu polityki społecznej.

Celem opracowania Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski jest umożliwienie włączenia się Polski w realizację drugiego z celów Strategii Lizbońskiej UE liczącego na modernizację europejskiego modelu socjalnego, kształtowanie społeczeństwa informacyjnego (którego podstawą jest wiedza, technologie elektroniczne i kapitał ludzki) oraz zwalczanie wykluczenia społecznego.

Opracowaniem Strategii zajął się Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej. W toku pracy został podzielony na cztery grupy robocze. Pierwsza grupa przedstawiła bilans badań i analiz ukazujących stan ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym. Druga skupiła się na definicjach zjawiska wykluczenia. Trzecia podjęła próbę analizy polityki społecznej państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Czwarta zajęła się działalnością organizacji pozarządowych w Polsce<sup>29</sup>.

Analizę wykluczenia społecznego przeprowadzono w dwóch wymiarach:

- 1) obszarów życia społecznego i jego głównych instytucji;
- 2) grup ludzi narażonych lub wykluczonych społecznie.

Do pierwszego wymiaru zalicza się: oświatę i wychowanie, rynek pracy i ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, mieszkalnictwo, transport i łączność, pomoc społeczna, polityka penitencjarna, kultura<sup>30</sup>.

Przedstawiono negatywny wpływ na wykluczenie społeczne niektórych obszarów życia społecznego i jego instytucji. Na pierwszym miejscu umieszczono system edukacji z podstawowymi zagrożeniami: późny wiek rozpoczynania edukacji, niski wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego (największe dysproporcje występują między miastem a wsią oraz dziećmi z rodzin biednych i patologicznych a dziećmi z rodzin miejskich i dobrze sytuowanych).

O zagrożeniu wykluczeniem społecznym decydują również szkoły podstawowe i gimnazja. Dotyczy to dzieci niepodających edukacji obowiązkowej, podlegających odsiewowi ze względu na złe wyniki i trudności wychowawcze. Niemniej ważny jest poziom szkół i stopień ich zróżnicowania. Gorsze szkoły ograniczają dalszą edukację i dobre przygotowanie do znalezienia pracy na trudnym rynku pracy.

<sup>28</sup> Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2004.

<sup>29</sup> Narodowa strategia..., s. 17–18.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 30, tabela 4.

O wykluczeniu w obszarze rynku pracy decyduje bezrobocie, a szczególnie bezrobocie długookresowe. Do najbardziej narażonych na bezrobocie zaliczają się: młodzież, osoby niepełnosprawne, osoby o niskich kwalifikacjach, z mniejszości etnicznych, kobiety i osoby w wieku powyżej 45 lat życia.

Pozostałe z wymienionych obszarów życia społecznego i jego instytucje wywierają istotny wpływ na wykluczenie społeczne osób należących do kategorii zagrożonych. Napotykać na największe bariery w korzystaniu z ochrony zdrowia, mieszkań, transportu, łączności, dostępu do usług publicznych, informacji i pomocy społecznej.

W drugim wymiarze wymieniono kategorie wykluczonych, do których zaliczono: niepełnosprawnych, psychicznie chorych, opuszczających zakłady karne, uzależnionych, długotrwale bezrobotnych, bezdomnych i inne grupy.

Analiza ukazała sfery zagrożeń ubóstwem w 2002 roku. Właśnie w tym roku 59% mieszkańców Polski żyło w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków był niższy od minimum socjalnego (w miastach 51%, na wsi ponad 70%). Rozmiary ubóstwa skrajnego oszacowano na 11% (7% w miastach, 17% na wsi). W gospodarstwach tych wystąpiła kumulacja różnych form ubóstwa, takich jak: ubóstwo dochodowe, warunków życia (mieszkanie, wyposażenie w dobra stałe) i ubóstwo subiektywne<sup>31</sup>. Stopa ubóstwa skrajnego wg wieku osób, dotyka najbardziej dzieci w przedziale wiekowym 0–14 lat (16%) i 15–19 lat (15,9%)<sup>32</sup>.

Ukazano również dynamikę ubóstwa w latach 1993–2002. Zaobserwowano duży wzrost ubóstwa w latach 1993–1994 spowodowany transformacją ustroju w Polsce (gwałtowne zmiany na rynku pracy i bezrobocie, spadek dochodów realnych). W następnych latach (1995–1996) nastąpiło zahamowanie tej tendencji. Jednak już w 1997 roku odnotowano odwrót od pozytywnych zmian z lat poprzednich. Tempo wzrostu ubóstwa było coraz większe w końcu lat 90. aż po rok 2002 (od 15,3% w 1997 r. do 18,4% w 2002 r.)<sup>33</sup>.

W Polsce na głębokie ubóstwo ma wpływ długotrwale bezrobocie łączące się z niskim poziomem wykształcenia głowy gospodarstwa domowego, z wielodzietnością i miejscem zamieszkania (w małych miastach i na wsi dotkniętych bezrobociem strukturalnym). Najczęściej ubóstwo dotyczy rodzin z dziećmi. W 2002 r. poniżej poziomu minimum egzystencji żyło: 4,6% rodzin z jednym dzieckiem, 8,6% z dwojgiem dzieci, 17,4% z trojgiem dzieci oraz 37,1% rodzin z czworgiem i więcej dzieci<sup>34</sup>. Ubóstwo dotyka również ludzi ciężko chorych, starych, rodzin patologicznych i bezdomnych.

Istotną część „Narodowej Strategii” stanowi wybór działań priorytetowych i wskaźników oraz określenie końcowej daty ich realizacji<sup>35</sup>. Ustalono 20 prioryte-

<sup>31</sup> Narodowa strategia, s. 32.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>35</sup> Ibidem, tabela 17, s. 70.

tów, wśród których dominują priorytety edukacyjne począwszy od wychowania przed-szkolnego po wykształcenie wyższe i kształcenie ustawiczne. Następną grupę stanowią priorytety dotyczące ograniczenia ubóstwa zwłaszcza skrajnego, bezrobocia, zapewnienia sprawnej ochrony zdrowia, wzrostu dostępu do mieszkań (socjalnych, chronionych) grup społecznych najbardziej zagrożonych bezdomnością. Do ostatniej grupy priorytetów zaliczono: dostęp do pracowników socjalnych, rozwój pomocy środowiskowej, zaangażowanie obywateli w działalność społeczną, uczestnictwo samorządów w realizacji „Strategii” i priorytetów, dostęp obywateli do informacji i poradnictwa (np. Biura Porad Obywatelskich).

W końcowej części „Narodowej Strategii” przedstawiono działające organizacje i ich programy ukierunkowane na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Reprezentowane są przez instytucje publiczne (rządowe i samorządowe), organizacje społeczne, religijne oraz Kościoł. Z instytucji publicznych wybrano dwie do prezentacji dobrej praktyki. Pierwsza jest agendą rządową – Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a druga to instytucja pomocy społecznej (samorządowa) – Środowiskowe Domy Samopomocy (obejmuje osoby chore psychicznie)<sup>36</sup>.

Znacznie więcej miejsca poświęcono organizacjom pozarządowym. Uczestnictwo Polaków w tych organizacjach wg CBOS-u wynosi 20%. Do najbardziej aktywnych zaliczają się osoby w wieku 30–55 lat. Najmniej aktywni są najbiedniejsi i najbogatsi.

Według danych organizacji pozarządowych (baza danych KLON) z 2002 roku większość z nich działa w zakresie turystyki, rekreacji, sportu i wypoczynku (36,5%); oświaty i wychowania (12,4%); ochrony zdrowia, rehabilitacji i pomocy niepełnosprawnym (11,6%); sztuki, kultury, ochrony zabytków i tradycji (10,1%); obszarów pomocy społecznej, samopomocy i działalności charytatywnej (4,6%).

W priorytetach „Strategii” nie uwzględniono ustawy z 13 czerwca 2003 r o zatrudnieniu socjalnym<sup>37</sup> i ustawy z 29 kwietnia 2004 r o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>38</sup>.

W krajach Unii Europejskiej od wielu lat realizowane są programy rynku pracy skierowane do specjalnych grup społecznych (zagrożonych wykluczeniem społecznym), które nazywane są zatrudnieniem socjalnym. W ramach tego programu organizowane są przedsiębiorstwa społeczne, które spełniają następujące funkcje:

- reintegrację z rynkiem pracy osób niepełnosprawnych;
- reintegrację z rynkiem pracy osób długotrwale bezrobotnych, uzależnionych, byłych więźniów, młodzież, która przerwała obowiązkową edukację;

<sup>36</sup> Ibidem, s. 73 i nast.

<sup>37</sup> Dz.U. Nr 122, poz. 1143.

<sup>38</sup> Dz.U. Nr 145, poz. 1533.

- pełnienie roli przejściowych rynków pracy – etap na drodze do otwartego rynku pracy<sup>39</sup>.

W Polsce zatrudnieniem socjalnym (wg ustawy – art. 1, ust. 2) zostaną objęte następujące grupy:

- **bezdomni** realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności;
- **uzależnieni od alkoholu**, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego;
- **uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających**, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej;
- **chorzy psychicznie**;
- **bezrobotni** pozostający bez pracy przez okres co najmniej 36 miesięcy;
- **zwalniani z zakładów karnych**;
- **uchodźcy** realizujący indywidualny program integracji<sup>40</sup>.

Przepisów tych nie stosuje się do osób wymienionych, które mają prawo do:

- zasiłku dla bezdomnych,
- zasiłku przedemerytalnego,
- świadczenia przedemerytalnego,
- renty socjalnej,
- renty strukturalnej,
- renty z tytułu niezdolności do pracy,
- emerytury<sup>41</sup>.

Zadania wymienione w ustawie będą realizowane poprzez uczestnictwo w zajęciach prowadzonych poprzez uczestnictwo w zajęciach prowadzonych w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zatrudnieniu wspieranym (tzn. pomoc w podjęciach pracy na podstawie stosunku pracy lub podjęcie działalności gospodarczej)<sup>42</sup>.

Centrum integracji społecznej może być tworzone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i organizacje pożytku publicznego. Centrum realizuje integrację zawodową i społeczną przez:

- kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych,
- nabywanie umiejętności zawodowych,
- naukę planowania życia i zaspokojenie potrzeb własnym staraniem,
- uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> M. Dziubińska-Michalewicz, *Przedsiębiorstwa społeczne jako jedna z form zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia wybranych krajów – Włoch, Finlandii, Francji*, Informacja nr 956, Warszawa 2003, s. 1 i 2.

<sup>40</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. ..., art. 1, ust. 2.

<sup>41</sup> Ibidem, art. 1, ust. 3.

<sup>42</sup> Ustawa..., art. 16, art. 17.

<sup>43</sup> Ibidem, art. 3, ust. 1 i 2.

Kluby integracji społecznej organizują działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym: zatrudnienia tymczasowego, poradnictwa prawnego, działalności samopomocowej w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego nie powinny mieć charakteru fragmentarycznego, doraźnego i koniunkturalnego. Wymagają zdecydowanie rozwiązań systemowych, które mogą zapewnić skuteczne przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w XXI wieku.