

Gerry Mangan
Dyrektor Biura ds. Integracji Społecznej, Irlandia

Strategiczne podejście do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Doświadczenie Irlandii

Bardzo doceniam możliwość mojej dzisiejszej (17 października) obecności na Konferencji w Warszawie z okazji 21 Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem. Właśnie w tej chwili w Dublinie odsłaniany jest pomnik w celu upamiętnienia tego dnia. Znajduje się on niedaleko tablicy pamiątkowej upamiętniającej wielki głód, który miał miejsce w Irlandii w XIX wieku. Zawiera on cytaty z Josepha Wrzesińskiego, którego ojciec był Polakiem i który był założycielem Ruchu ATD "Czwarty Świat". Cytat brzmi:

"Wherever men and women are condemned to live in poverty, human rights are violated. To come together to ensure that these rights are respected is our solemn duty".

("Tam, gdzie ludzie są skazani na życie w nędzy, prawa Człowieka są pogwałcone. Jednoczenie się w celu ich poszanowania jest naszym świętym obowiązkiem").

Jednoczenie się przedstawicieli Rządu i społeczeństwa, mające na celu zapewnienie, że prawa człowieka są przestrzegane, jest w istocie tym, co próbuje osiągnąć strategiczne podejście do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Będę mówił o doświadczeniu Irlandii w zakresie tego podejścia, które zasadniczo obejmuje zobowiązanie dotyczące wyeliminowania ubóstwa i wykluczenia społecznego w drodze progresywnego zastosowania uzgodnionych, zintegrowanych strategii w Rządzie i społeczeństwie w kontekście unijnym.

Doświadczenie Irlandii

Irlandia była stosunkowo ubogim i słabo rozwiniętym krajem przez większość swojej historii, zarówno przed Wielkim Głodem, jak i od chwili jego wybuchu. Doprowadziło to do ubóstwa i wysokich poziomów przymusowej emigracji, zwłaszcza do Wielkiej Brytanii, USA i Australii. Znaczny sukces gospodarczy nadszedł wreszcie w latach 90-tych wraz z wysokimi poziomami wzrostu gospodarczego, co umożliwiło Irlandii szybkie zrównanie się pod względem gospodarczym i społecznym z bardziej rozwiniętymi krajami. Nastąpiły poważne redukcje bezrobocia i długotrwałego bezrobocia, znaczny wzrost udziału kobiet w sile roboczej (i tym samym pojawiło się więcej gospodarstw domowych o dwóch dochodach), praktycznie ustała przymusowa emigracja,

nastąpił znaczący wzrost migracji powrotnej i imigracji oraz, dotycząca wszystkich, znaczna poprawa standardów życia. Lecz ubóstwo pozostało, choć znajduje się na niższym poziomie i dotyka mniej ludzi.

Poziomy ubóstwa - Polska i Irlandia

W 2006 UE sklasyfikowała 18% populacji w Irlandii jako "osoby zagrożone ubóstwem", tj. poniżej progu dochodowego wynoszącego 60% średniego dochodu. Mimo, że wszystkie grupy w społeczeństwie skorzystały ze wzrostu gospodarczego i doświadczyły znacznej poprawy standardów życia, to grupa ta ogólnie miała trudności w nadążeniu za szybko wzrastającymi standardami życia. Mniejszy odsetek populacji, ok. 5-7%, doznawał nawet większego ubóstwa, gdyż był pozbawiony tego, co w kontekście irlandzkim uważa się za podstawowe dobra i usługi.

W 2006 odsetek „zagrożonych ubóstwem” w Polsce (19%) i w Irlandii (18%) był bardzo podobny. Średnia dla UE25 wynosiła wtedy 16%. Jednakże próg dochodowy „zagrożenia ubóstwem” według parytetów siły nabywczej na głowę był wyższy w Irlandii (9,536) niż w Polsce (3,055). Wynikało to z obecnego wyższego poziomu rozwoju gospodarczego w Irlandii. Z podobnych przyczyn wydatki na ochronę socjalną według parytetów siły nabywczej na głowę były wyższe w Irlandii (5,857) niż w Polsce (2,236).

Dlatego, o ile rozkład dochodu w obydwu krajach był na podobnych poziomach, to wyższy poziom rozwoju gospodarczego w Irlandii oznaczał, że ludzie zaklasyfikowani jako zagrożeni ubóstwem mieli tam wyższe standardy życia niż ludzie zaklasyfikowani w ten sposób w Polsce.

Wieloaspektowy charakter ubóstwa

Obecnie w Irlandii panuje powszechna akceptacja i zrozumienie wieloaspektowego i głęboko zakorzonego charakteru ubóstwa. Doprowadziło to do rozpoznania i zaakceptowania, że ubóstwa nie można zredukować lub wyeliminować, jeśli państwowe usługi i środki wsparcia będą nadal działać w nieskoordynowany sposób na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym. Dlatego wymagane jest bardziej skoordynowane podejście "ogólnorządowe". Państwo nie jest w stanie samo zwalczyć ubóstwa. Dlatego konieczne jest podejście „ogólnospołeczne”, które angażuje i mobilizuje innych interesariuszy, w tym rodziny, społeczności, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe i związki wyznaniowe oraz osoby, które same znajdują się w ubóstwie.

Krajowa Strategia Walki z Ubóstwem

Po ogólnokrajowej konsultacji, w 1997 rozpoczęto Krajową Strategię Walki z Ubóstwem, przeznaczoną do ustanowienia bardziej zintegrowanych usług rządowych, skoncentrowanych na lepiej zrozumianych przyczynach i realiach ubóstwa oraz na uświadomieniu sobie, że konieczne są ciągłe badania i analiza

w celu lepszego zrozumienia tych realiów. Rząd i partnerzy społeczni – pracodawcy, związki zawodowe i rolnicy – wykazali powszechną jednogomyślność na temat tego podejścia - w ramach partnerstwa społecznego, które jasno opisał ambasador O' Donovan. Szczególnym tego dowodem było wprowadzenie, jako „czwartego filaru” „sektora społecznościowo-charytatywnego”, który bezpośrednio współpracuje z osobami dotkniętymi ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Grupy specjalnego ryzyka - „pracujący ubodzy”

Osoby dotknięte ubóstwem nie stanowią jednorodnej grupy. Jak wspomniałem, w Irlandii stopa zatrudnienia jest od wielu lat stosunkowo wysoka. Ale wielu, zwłaszcza tych sklasyfikowanych jako „pracujący ubodzy”, wciąż wymaga znacznego wsparcia ze strony państwa, takiego jak zasiłek podczas niezdolności do pracy lub krótkotrwałego bezrobocia, edukacja i szkolenie zawodowe, opieka nad dziećmi i edukacja przedszkolna, lepsza infrastruktura transportowa w obszarach miejskich i wiejskich, pomoc przeznaczona na koszty mieszkania, dostęp do Internetu szerokopasmowego, itd.

Gospodarstwa domowe pozbawione pracy

Drugą rozległą grupę stanowią osoby, w przypadku których istnieje znaczna przepaść między ich standardami życia, a standardami reszty społeczności i które zazwyczaj mieszkają w gospodarstwach domowych pozbawionych pracy. Jest to wiele gospodarstw domowych z dziećmi, w tym samotni rodzice, osoby niepełnosprawne i osoby starsze. Inne grupy z marginesu to bezdomni, mniejszości etniczne, osoby podatne na uzależnienia itd. Te grupy specjalnego ryzyka wymagają specjalnych dodatkowych docelowych środków wsparcia, oprócz tych, które są udostępniane większości.

Podejście uwzględniające cykl życia

Aby wspierać bardziej zintegrowane podejście do integracji społecznej wśród decydentów i usługodawców, nasze strategie oparte są teraz także na podejściu uwzględniającym cykl życia – dotyczącym dzieci, osób w wieku produkcyjnym, osób starszych. Zidentyfikowano także dwie szczególne grupy – osoby niepełnosprawne i społeczności obejmujące grupy takie jak imigranci i ludy wędrownie (jak Romowie).

Wymiar przestrzenny

Trudna sytuacja społeczna i gospodarcza ma również poważny wymiar przestrzenny. Jak Państwo wiedzą, trudna sytuacja spowodowana jest nie tylko brakiem osobistych zasobów, ale również niezadawalającą infrastrukturą społeczną, taką jak nieodpowiednie zasoby mieszkaniowe, zniszczone szkoły, położone w dużej odległości poczty, sklepy i inne placówki usługowe, nieodpowiednie sieci komunikacji miejskiej plus postawa zrezygnowania wobec

niesatysfakcjonującej i bezproduktywnej przyszłości. Taka nieodpowiednia lokalna infrastruktura gospodarcza i społeczna umacnia i podtrzymuje ubóstwo.

Podejście strategiczne

Taki rodzaj analitycznego zrozumienia wieloaspektowego charakteru ubóstwa stanowi zasadniczą podstawę strategicznego, "połączonego" podejścia do zwalczania ubóstwa, które rozpoczęło się głównie w Irlandii w 1997, wraz z wprowadzeniem naszej pierwszej Krajowej Strategii Walki z Ubóstwem. Miała ona mieć zastosowanie przez 10 lat. 5 lat później, w 2002, wprowadzono bardziej ambitny, poprawiony plan. Drugi dziesięcioletni plan krajowy wprowadzono w ubiegłym roku (2007). Skorzystaliśmy również w dużym stopniu z udziału w Otwartej Metodzie Koordynacji UE w związku z integracją społeczną.

Jednym z kluczowych wyników tego procesu jest to, że strategiczne podejście do zwalczania ubóstwa jest obecnie w pełni akceptowane w Irlandii i osadzone w naszych strukturach zarządzania. Główne kwestie sporne odnośnie podejścia strategicznego dotyczą sposobu, w jaki można je udoskonalić i, w szczególności, lepszej konsultacji i przejrzystości.

Nie zamierzam, w dostępnym mi czasie, podawać szczegółowego przeglądu naszych strategii krajowych oraz tego, co zostało osiągnięte. Jeśli są Państwo zainteresowani, mogą Państwo uzyskać te informacje na naszej stronie internetowej: www.socialinclusion.ie. Zamiast tego przedstawię krótką analizę niektórych kluczowych cech procesu.

Założenia

Dla każdego cyklu życia ustanowiono wysokopoziomowe założenia, objaśniające linie polityki, jakie należy realizować. Ogólnym założeniem redukcji ubóstwa w bieżącym planie jest zredukowanie podstawowego ubóstwa do poziomu 2-4% do roku 2012, w celu całkowitego wyeliminowania ubóstwa do roku 2016. Ponadto istnieje 12 szczegółowych założeń w różnych obszarach polityki, przeznaczonych do osiągnięcia ogólnego założenia.

Cele

Istnieje szereg celów (ponad 150 w tym planie) mających zagwarantować, że w określonym czasie osiągnane są jasne założenia. Moim zdaniem stanowią one szkielet planu. Zawsze utrzymywałem, że cele te muszą być realistyczne i możliwe do zrealizowania. Jeśli tak nie jest, wiarygodność procesu zostanie podważona.

Monitorowanie postępu i skuteczności

Kolejny kluczowy element procesu obejmuje monitorowanie postępu w osiągnięciu założeń i celów. W tym celu stosujemy wskaźniki do pomiaru

nakładów, wyników i najważniejszych rezultatów. Na przykład nakłady mogą obejmować kwotę wydaną na zatrudnianie osób do szkolenia bezrobotnych, a wyniki – na liczbę przeszkolonych aż do ustanowionego standardu. Jednakże rezultat kluczowy to liczba przeszkolonych, którzy następnie zdobędą stosunkowo dobre zatrudnienie. Jeśli rezultaty nie są zadowalające, wtedy polityki, poziom wykorzystywanych zasobów oraz podejście wymagają ponownego rozpatrzenia z myślą o osiągnięciu lepszych rezultatów. W Irlandii stosujemy szereg wskaźników w istotnych politykach gospodarczych i społecznych, ale potrzebujemy bardziej szczegółowych wskaźników do pomiaru rezultatów jako podstawy do analizowania postępu oraz skuteczności polityk. W tym procesie bardzo pomocny jest zbiór wskaźników opracowanych i opracowywanych przez UE.

Potrzeba odpowiednich i kompleksowych danych

Wskaźniki, wraz z wieloma innymi aspektami podejścia strategicznego, działają tylko wtedy, gdy są dostępne wystarczające i odpowiednie dane. Kluczowe źródła danych w Irlandii to spis ludności sporządzany co 5 lat, Ankieta UE na temat Dochodu i Warunków Życia (EU-SILC) i inne istotne ankiety oraz, co prawdopodobnie najważniejsze, dane administracyjne. Istnieje wiele danych administracyjnych, które należy wykorzystać. Każdy Departament Rządowy w Irlandii musi obecnie wdrożyć strategię dotyczącą danych w związku z własnymi danymi administracyjnymi.

Odpowiednie, szczegółowe dane mogą wypełnić niektóre z podstawowych statystyk. Na przykład do ubiegłego roku bezrobocie w Irlandii wynosiło około 4,6%, jednakże faktyczny wskaźnik mógł wahać się od 20% w niektórych ubogich obszarach i wśród pewnych grup specjalnego ryzyka do mniej niż 1% w niektórych zamożnych obszarach. Dlatego konieczne jest dokładniejsze i głębsze zbadanie statystyk w celu uzyskania bardziej skutecznej podstawy dla efektywnych, docelowych polityk.

Harmonogram interwencji

Dane stanowią również dużą pomoc w podejmowaniu decyzji odnośnie harmonogramu interwencji. Na przykład zakres i częstość występowania trudnej sytuacji może wymagać początkowej krótkiej i gwałtownej interwencji. Obecnie ma to miejsce w szczególnie ubogim obszarze irlandzkiego miasta. Bardziej długoterminowe interwencje w celu wspierania obszarów i grup specjalnego ryzyka wymagane są, aby osiągnąć trwałą zmianę w drodze nie tylko zapewnienia partycypacji społecznej i gospodarczej, ale również zobowiązań społecznych i kapitału społecznego, które w dużej mierze przyczyniają się do poprawy warunków życia i ogólnie jakości życia. Tego typu zintegrowane podejście rozwijane jest w Irlandii w odniesieniu do samotnych rodziców i drugich rodziców w większych rodzinach. Istnieją nawet bardziej

długoterminowe podejścia zapobiegawcze. Są one wymagane w szczególności w zakresie rozwoju we wczesnym dzieciństwie, co pomaga w przezwyciężeniu trudnej sytuacji międzypokoleniowej. Jednakże wyniki tych interwencji nie są w pełni widoczne w krótkim lub średnim terminie.

Struktury instytucjonalne

Głównym elementem procesu jest zapewnienie skutecznego wdrożenia na poziomie krajowym i lokalnym i uniknięcie „luki wdrożeniowej” między tymi poziomami. Proces strategiczny nie może działać samodzielnie. Jego utrzymanie i rozwój wymaga struktur instytucjonalnych. W Irlandii proces monitorowany jest przez Komisję Rządową, której przewodniczy premier. Komisję wspiera Grupa Wyższych Urzędników, którzy koordynują proces na wysokim szczeblu urzędowym i podlegają Komisji Rządowej. Moje biuro, Biuro ds. Integracji Społecznej, kieruje procesem na poziomie Ministerstwa wraz z Władzami Lokalnymi. Każde właściwe Ministerstwo i większość władz lokalnych posiada wydziały ds. integracji społecznej w celu ułatwiania koordynacji tych instytucji.

Zapewnienie skutecznego wdrażania na poziomie regionalnym i lokalnym ma największe znaczenie i wymaga silnych, dobrze funkcjonujących struktur. W rzeczywistości można wziąć pod uwagę każdą władzę lokalną i regionalną, posiadającą własny plan strategiczny, związany z planem krajowym, i odpowiedzialną za jego wdrożenie. Do pomiaru postępu można opracować wskaźniki oparte na dobrej jakości danych. Ułatwiłoby to porównania z rezultatami osiąganymi w innych obszarach lokalnych i regionalnych. Proces ten powinien także określać dobre praktyki, które mogłyby zostać powielone w szerszym zakresie.

Konsultacja

Konsultacja stanowi wymiar kluczowy. Odbywa się ona w drodze partnerstwa społecznego. Podczas corocznego Forum na temat Integracji Społecznej przedstawiciele sektora społecznościowo - charytatywnego oraz osoby dotknięte ubóstwem prowadzą dialog z wyższymi urzędnikami z różnych istotnych Ministerstw. Istnieją regularne dwustronne wymiany między tymi grupami a Ministrami i urzędnikami z Ministerstw. Kompleksowy proces konsultacji jest zazwyczaj organizowany przy sporządzaniu krajowych planów działania oraz w przypadku krajowych strategii w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej dla UE. Aby zapewnić przejrzystość rozpowszechnia się raporty na temat przebiegu formalnych konsultacji.

Rezultaty procesu

Wspomniałem wcześniej o znaczeniu rezultatów pomiaru i oceny. Proces strategiczny działa obecnie w Irlandii od ponad 10 lat. Jaki więc jest rezultat procesu? W tym okresie nastąpiły poważne postępy w zakresie integracji

społecznej. Najlepszym przykładem jest gwałtowna redukcja bezrobocia (5.2% w II kw. 2008), a zwłaszcza długotrwałego bezrobocia (1.5% w II kw. 2008), znaczny wzrost udziału kobiet w sile roboczej (wskaźnik zatrudnienia kobiet: 60.5% w II kw. 2008), ustanie przymusowej emigracji i znaczący wzrost migracji powrotnej, niespotykany wzrost imigracji, który obejmował przyjęcie wielu znakomitych pracowników z Polski (wzrost napływu imigrantów netto z 8 tys. w 1996 do 70 tys. w 2006). Praktycznie wszystko to wynikało z niespotykanych, w przypadku Irlandii, poziomów wzrostu gospodarczego.

Określony wkład procesu strategicznego

Proces strategiczny jasno identyfikuje grupy specjalnego ryzyka w społeczeństwie oraz obszary ubogie. W dużej mierze pomocne są tu dwa wskaźniki. Wskaźnik ubóstwa, który nazywamy wskaźnikiem trwałego ubóstwa, zidentyfikował grupę najbardziej ubogich, obejmującą stosunkowo wysokie odsetki dzieci, samotnych rodziców i osób niepełnosprawnych. Inny wskaźnik, omówiony powyżej unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem identyfikuje osoby, które nie nadążają za rosnącymi standardami życia. Doprowadziło to do wcześniej wspomnianego rozpoznania potrzeby bardziej zintegrowanego podejścia w różnych obszarach polityki, do osiągnięcia większej integracji społecznej.

Udział w zatrudnieniu

Takim głównym obszarem jest promowanie zwiększonego udziału w zatrudnieniu dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, w tym samotnych rodziców, drugiego rodzica w dużej rodzinie i osób niepełnosprawnych. Ma to zostać uzyskane w drodze połączenia edukacji, szkolenia, zasiłków, dostępu do usług takich, jak: opieka nad dziećmi, transport, opieka zdrowotna i mieszkanie. Oprócz tych osób skorzystają także zwłaszcza ich dzieci. Społeczeństwo jako całość skorzysta także ze zwiększonej produktywności i mniejszych wydatków na ochronę socjalną.

Osoby poza siłą roboczą

Proces ułatwił także bardziej zintegrowane i efektywne kosztowo podejście do zapewniania opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Ponadto uzyskał rozpoznanie specjalnych potrzeb grup mniejszościowych, takich, jak: ludy wędrowne i imigranci, bezdomni, osoby podatne na uzależnienia itd. Wymiar przestrzenny doprowadził do rozpoznania specjalnych potrzeb ubogich obszarów miejskich i wiejskich oraz docelowych programów zaspokojenia tych potrzeb.

Otwarta Metoda Koordynacji UE

Otwarta Metoda Koordynacji UE uzupełnia krajowy proces strategiczny. Ocena postępu osiąganego w kontekście porównawczym UE jest nieoceniona mimo, że

czasem jesteśmy niezadowoleni z wyników. Wymóg ustanowienia priorytetów co dwa lata jest również bardzo pomocny przy ciągłym opracowywaniu strategii. Wiele również można się nauczyć z wymiany wiedzy, doświadczenia i dobrej praktyki z innymi krajami.

Struktury instytucjonalne

Po stronie instytucjonalnej mocno utrwaliło się podejście "ogólnorządowe", które ułatwia większą integrację oraz podejście "ogólnospołeczne", które obejmuje włączenie interesariuszy do rozwoju polityk i monitorowania postępu.

Wnioski

Gdybym wygłaszał to przemówienie kilka miesięcy temu, obecnie zakończyłbym entuzjastycznym podsumowaniem naszego sukcesu pod względem zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Jednakże opisywana sytuacja uległa obecnie znacznej zmianie. Bardziej rygorystyczne warunki kredytowania i nasze własne krajowe trudności gospodarcze spowodowały zawieszenie naszego rozwoju gospodarczego i społecznego. Ale proces strategiczny jest obecnie równie istotny, jeśli nie bardziej, niż w niedawnej, bardziej pomyślnej przeszłości. Na przykład dowód wpływu planu krajowego znalazł się w najnowszym budżecie (14 października 2008), ustanowionym dla potrzeb rozwiązania naszych poważnych trudności gospodarczych, gdzie pierwszeństwo miała ochrona pozycji osób mniej zamożnych, zwłaszcza w związku z zasiłkami.

Obecnie w Irlandii wdrożono strategiczny proces zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego i trwale włączono go do naszego systemu zarządzania. Jestem pewien, że to pomoże nam skierować się w stronę bardziej skutecznych polityk i ich wdrażania oraz ustanowienia realnych priorytetów w pracy nad osiągnięciem ogólnego założenia, dotyczącego eliminacji podstawowego ubóstwa.

tłumaczenie:

Szymon Piszczałowski