

Dr Ryszard Szarfenberg

Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej

Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

www.ips.uw.edu.pl/rszarf

r.szarfenberg@uw.edu.pl

Strategia antywykluczeniowa Unii Europejskiej¹

Głównym celem integracji europejskiej było zapewnienie „swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału”, a w bardziej zaawansowanej formie – jednolity rynek wspólnotowy oraz Europejska Unia Monetarna, czyli wspólna waluta i Europejski Bank Centralny jako instrument wspólnej polityki monetarnej. W związku z przepływem pracowników istniała potrzeba koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, co znalazło swój wyraz już w Traktacie Rzymskim (1957; art. 51). Z czasem wzrastał jednak nacisk na rozszerzenie celów integracji europejskiej o zagadnienia polityki społecznej, w tym o problematykę walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W jego wyniku powstało coś, co można nazwać antywykluczeniową strategią UE.

Cztery wspólnotowe programy, w tym jeden nieudany

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

- **„pełne i lepsze zatrudnienie..., które jest zasadniczym warunkiem skutecznej polityki społecznej; poprawa warunków życia i pracy, aby umożliwić ich harmonizację...; wzrost zaangażowania kadr kierowniczych i pracowniczych w decyzje gospodarcze i społeczne Wspólnoty, a także robotników w życie przedsiębiorstw”².**

W samym programie stwierdzono m.in., że:

- **„... większa zamożność nie rozwiązuje problemów społecznych Wspólnoty i w rzeczywistości w pewnych przypadkach zaostrza je. Istnieją problemy tych regionów i grup, które nie w pełni uczestniczą w ogólnym postępie i które w pewnych przypadkach coraz bardziej i bardziej pozostają w tyle”³.**

Taka retoryka bardzo już przypomina te określenia wykluczenia społecznego, które kładą nacisk na problemy z uczestnictwem w społeczeństwie. W rezolucji przewidziano m.in. „program na rzecz zawodowej i społecznej integracji osób niepełnosprawnych” oraz „konkretne instrumenty walki z ubóstwem poprzez podjęcie programów pilotażowych”, których głównym celem było:

¹ Tekst przygotowany z okazji 21 Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem 17 października 2008 r.

² Rezolucja Rady z 21 stycznia 1974 r. dotycząca programu działań społecznych. Official Journal C 013, 12/02/1974

³ *Social action programme* przedstawiony przez Komisję Radzie 25 października 1973 r. w: *Bulletin of the European Communities Supplement* 2/74, s. 13

- „Wspomóc wysiłki Państw Członkowskich mające na celu zapewnienie **chronicznie ubogim** pomocy i wsparcia, aby wzrósł ich udział w ekonomicznym i społecznym dobrobycie (well-being) Wspólnoty”.⁴

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

Decyzja Rady Wspólnot Europejskich z 1975 r. ustanawiała „**program projektów i badań pilotażowych w celu zwalczania ubóstwa**”, gdzie stwierdzono m.in., że istnienie ubóstwa we Wspólnocie jest sprzeczne z jej głównym celem tj. „*harmonijnym rozwojem działalności gospodarczej, trwałą i zrównoważoną ekspansją, przyspieszonym podnoszeniem poziomu życia*”.⁵ Początkowo program przewidziano na lata 1975-1976, a potem go przedłużono do 1979 r. i uzupełniono dodatkowym programem, który trwał do 1981 r. Decyzja o przedłużeniu motywowana była głównie tym, że wiele projektów i badań nie zostało ukończonych do 1976 r. Pilotażowe projekty miały dotyczyć „**testowania i rozwijania nowych metod pomagania osobom dotkniętym i zagrożonym ubóstwem**” z udziałem samych ubogich oraz „**badania w celu lepszego zrozumienia natury, przyczyn, zakresu i mechanizmów ubóstwa**”.⁶ Wymagano więc innowacyjności i uczestnictwa samych ubogich oraz społecznie upośledzonych. Definicja ubóstwa przyjęta wówczas była następująca:

- „**Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby są tak małe, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają. Zasoby: dobra, dochód pieniężny, usługi ze źródeł publicznych i prywatnych**”.⁷

Jak widać ubóstwo zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że nie każdy brak zasobów jest problemem, ale tylko taki, który wyklucza i to nie w sensie absolutnym (tzn. niezależnie od tego gdzie żyjemy), ale w kontekście danego kraju i przekonań na temat tego, co jest w danej kulturze minimalnie akceptowane. Jest to ujęcie bardzo zbliżone do koncepcji ubóstwa relatywnego, której autorem był Peter Townsend.⁸

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

Drugi program realizowano w latach **1985-1988**. Ustanowiony został decyzją Rady z 1984 r. w sprawie „**konkretnych działań Wspólnoty w celu zwalczania ubóstwa**”, na program przeznaczono 25 mln ECU (po przystąpieniu do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. dodano jeszcze 2 mln). We wprowadzeniu podkreślano już **nie tylko „niekompatybilność”**

⁴ Ibidem, s. 28.

⁵ 75/458/EEC: Decyzja Rady z 22 lipca 1975 r. concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty. Official journal NO. L 199.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ „Jednostki, rodziny i grupy mogą być uznane za ubogie, gdy brakuje im zasobów do osiągnięcia rodzajów diety, uczestnictwa w aktywnościach oraz warunków życia i mieszkania zgodnych z panującymi zwyczajami lub przynajmniej powszechnie popierane lub akceptowane w społeczeństwach, do których one należą”, P. Townsend *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, 1979, s. 31.

ubóstwa z głównymi celami Wspólnoty, ale również „niepewność zatrudnienia, zjawisko, które pogłębiło się w ostatnich latach”. Stwierdzono tam, że:

- „krajowa polityka gospodarcza i społeczna oraz działania Wspólnoty na polu zatrudnienia mogą, poprzez atakowanie strukturalnych przyczyn ubóstwa, skutecznie przyczynić się do walki z nim”.⁹

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

- „Osoby dotknięte ubóstwem – jednostki lub rodziny, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są tak ograniczone, że wyklucza to je z minimalnie akceptowalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają”.¹⁰

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

- „Ta filozofia została wbudowana w decyzję Komisji. Rozpoczyna się ona od założenia, że ubóstwo to nie jest jedynie sprawa pieniędzy lub otwarcia dostępu do tradycyjnych usług, ale sprawa wykluczenia społecznego i kulturowego. Dlatego program poszukiwał sposobów walki z izolacją, alienacją i odrzuceniem społecznym, reintegracji ubogich z szerszym społeczeństwem i pobudzania ich do podejmowania własnych decyzji. Wspierano więc te metody działania, które były oparte na społeczności (community-based), przystosowane do potrzeb odczuwanych przez samych ubogich i mające na celu rozwój pewności siebie u osób i grup ubogich w domaganiu się realizacji swoich praw w konkurencyjnym społeczeństwie”.¹¹

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

Trzeci program przewidziano na lata **1989-1994** – tym razem decyzja Rady ustanawiała „**srednioterminowy program działań Wspólnoty, dotyczących ekonomicznej i społecznej integracji grup ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych w społeczeństwie**” z budżetem 55 mln ECU.¹² W decyzji przywołano główny cel Wspólnoty i stwierdzono, że działania z poprzedniego programu powinny być „kontynuowane i rozszerzone”, dodano też, że z **poprawy poziomu życia powinni również korzystać „ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowani”**. W poprzedniej decyzji wskazano na

⁹ 85/8/EEC: Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty. Official Journal L 002, 03/01/1985 s. 0024 – 0025

¹⁰ Ibidem

¹¹ Interim Report on a Specific Community Action Programme to Combat Poverty, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(88) 621, 28 listopada 1988, s. 34

¹² 89/457/EEC: Council Decision of 18 July 1989 establishing a medium-term Community action programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society. Official Journal L 224, 02/08/1989, s. 0010

związki między niepewnym zatrudnieniem i strukturalnymi przyczynami ubóstwa. W tej natomiast pojawia się całkiem podobne zdanie, ale słowo „ubóstwo” zastępuje wyrażenie „**ekonomiczne i społeczne wykluczenie**”. Wspomniano też o konieczności „zapewnienia ekonomicznej i społecznej spójności” poprzez:

- **„przyjęcie środków zapobiegających krótkoterminowym negatywnym skutkom rozszerzenia rynku na najbardziej narażone grupy społeczne i optymalizację środków korekcyjnych dla grup już zmarginalizowanych”** (dalej w takim samym zdaniu zamiast „zmarginalizowanych” mamy „bardzo ubogich” i jest to jedyne nawiązanie do ubóstwa).¹³

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

Wskazywano też na znaczenie koordynacji poziomej i innowacyjnych działań organizacji pozarządowych, które sprzyjałyby integracji grup podlegających „konkretnym formom izolacji”. Projekty miały być realizowane w konkretnych lokalizacjach, umożliwiać współpracę różnych podmiotów, uwzględniać wieloaspektowość sytuacji mniej uprzywilejowanych, zapewniać uczestnictwo ludności, mieć poparcie podmiotów prywatnych, społecznych i publicznych oraz być nakierowane na „najbardziej ekonomicznie i społecznie nieuprzywilejowanych”. W ramach programu m.in. powrócono do finansowania badań międzynarodowych, ustanowiono Obserwatorium Krajowych Polityk Walki z Wykluczeniem Społecznym (wydało trzy raporty), zapoczątkowano europejskie panelowe badania gospodarstw domowych (EHP), w 1990 r. powstała też EAPN - Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu - federacja zrzeszająca socjalne organizacje pozarządowe z państw członkowskich (w 2008 r. powstał Polski Komitet EAPN).

Planowano czwarty program na okres 1994-1999 pt. „**średnioterminowy program działań w celu zwalczania wykluczenia i promowania solidarności: nowy program wspierania i stymulowania innowacji**” z budżetem 121 mln ECU.¹⁴ Rada Europejska nie przyjęła go, mimo to Komisja Europejska uruchomiła środki budżetowe dla 86 projektów zwalczania wykluczenia społecznego w 1995 r. Zaskarżyła to do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Wielka Brytania poparta przez Niemcy i Danię oraz Radę, natomiast decyzji Komisji bronił Parlament Europejski.¹⁵ Ostatecznie pozostałe pieniądze przeznaczone na program trafiły do Europejskiego Funduszu Społecznego i projektów prozatrudnieniowych.

W trzecim programie zasadniczą sprawą była ekonomiczna i społeczna integracja ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych, albo znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu grup w społeczeństwie, a słowo „ubóstwo” prawie znika z decyzji o ustanowieniu tego programu. Jak to wyjaśnić? Definicje ubóstwa przyjęte w pierwszych dwóch programach to definicje ubóstwa relatywnego (z rozszerzającą interpretacją zasobów), które czasem utożsamia się z wykluczeniem społecznym.¹⁶ O usunięciu ubóstwa mógł też

¹³ Ibidem

¹⁴ Propozycja Komisji Europejskiej z 22 września 1993 r. dotycząca *establishing a medium-term action programme to combat exclusion and promote solidarity: a new programme to support and stimulate innovation (1994-1999)* (COM (93) 435 (nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym)

¹⁵ Sprawa C-106/96

¹⁶ Patrz: P. Alcock, A. Erskine, M. May (red.) *The Blackwell Dictionary of Social Policy*, Blackwell, 2002, s. 185

zdecydować opór Wielkiej Brytanii pod rządami konserwatystów, którzy twierdzili, że w bogatych społeczeństwach nie może już być mowy o ubóstwie.¹⁷ Z politycznego punktu widzenia wydaje mi się, że „mniej uprzywilejowany” lub nawet „najbardziej nieuprzywilejowany”, czy „w najbardziej niekorzystnej sytuacji”, to łatwiejsze do zaakceptowania przez polityków nazwy w porównaniu z ubóstwem. Był to wyraz zmiany terminologicznej w języku wspólnotowych dokumentów, albo w myśleniu w tym temacie na poziomie Wspólnoty.

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

1. podkreślanie znaczenia zatrudnienia dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
2. ukierunkowanie działań na grupy będące w najgorszej sytuacji;
3. akcentowanie znaczenia koordynacji pionowej między instytucjami regionalnymi i lokalnymi;
4. uwzględnianie wieloaspektowości sytuacji wykluczonych;
5. zaangażowanie samych zainteresowanych;
6. podkreślanie wielosektorowości i partnerstwa różnych podmiotów;
7. wskazywanie na szczególną rolę organizacji pozarządowych.

Od Wspólnotowej Karty do Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu

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

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

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

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

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

W 1989 r. Rada Europejska i Ministrowie Spraw Społecznych przyjęli **rezolucję na temat zwalczania wykluczenia społecznego**, w której podkreślono, że „**walka z**

¹⁷ D. Abrams, J. Christian, D. Gordon (red.) *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*, Palgrave Macmillan, 2007, s. 197

wykluczeniem społecznym może być traktowana jako ważna część społecznego wymiaru rynku wewnętrznego". Wskazano również, że wykluczenie społeczne ma wiele różnych przejawów, jest problemem wielu różnych grup zarówno w mieście, jak i na wsi, a jego główną przyczyną jest trudność w dostępie do rynku pracy. Potwierdzono w nim również, że:

- „*zagwarantowanie odpowiedniej pomocy i zasobów dostosowanych do sytuacji każdej jednostki jest fundamentalnym czynnikiem zwalczania wykluczenia społecznego*”, a ponadto, że „*wykluczenie społeczne nie jest po prostu sprawą braku zasobów, ale wiąże się również z dostępem jednostek i rodzin do przyzwoitych warunków życia za pomocą instrumentów integracji społecznej i integracji na rynku pracy*”.¹⁸

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

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

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

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

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

Komisja Europejska przedstawiła tylko jeden raport na temat wdrażania pierwszego z zaleceń w państwach członkowskich (1998).¹⁹ Oto jego główne konkluzje:

Minimalne dochody pokrywają podstawowe potrzeby w sytuacji kryzysu finansowego. Są nieskładkowe, finansowane z podatków i wtórne do solidarności rodzinnej.
Programy minimalnych dochodów nie działają w izolacji, ale raczej jako część systemu różnych zasiłków i usług społecznych oraz pomocy rzeczowej.
12 państw członkowskich wymaga, aby odbiorcy MDG byli gotowi do podjęcia pracy lub szkolenia zawodowego. Wyjątki dotyczą osób chorych, niepełnosprawnych, opiekujących się małymi dziećmi lub niepełnosprawnymi dorosłymi.

¹⁸ Resolution of the Council and of the ministers for social affairs meeting within the Council of 29 September 1989 on combating social exclusion. Official journal NO. C 277 , 31/10/1989 P. 0001 – 0001

¹⁹ Raport Komisji Europejskiej na temat realizacji zalecenia 92/441/EEC, COM(98)774

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

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

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

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

Jak wspomniałem, czwarty program UE, który miał być kontynuacją trzech poprzednich programów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie został zrealizowany ze względu na kontrowersje dotyczące kompetencji Wspólnoty w sprawach polityki społecznej. Przełom w tym względzie nastąpił dopiero wraz z przejściem władzy w Wielkiej Brytanii przez Partię Pracy w 1997 r. Wówczas to zniknął główny oponent rozwijania w UE polityki społecznej. W tym samym roku uchwalono Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r. Bezpośrednio wprowadził on do prawa unijnego interesujący nas wątek. W tytule XI „polityka społeczna, edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież” wśród celów Wspólnoty wymieniona jest również „walka z wykluczeniem społecznym” (w

polskich tłumaczeniach Traktatu Konstytucyjnego oraz obecnie Traktatu Lizbońskiego używa się słowa „wyłączenie”):

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

...

(j) zwalczanie wykluczenia społecznego

...

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

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

- *„W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”*.

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

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

- *„Wiele grup i jednostek doświadcza szczególnych trudności w zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji, w dostępie do rynku pracy oraz w pozostaniu na nim. Potrzebny jest spójny zbiór polityk promujących integrację takich grup i jednostek w świecie pracy i zwalczających dyskryminację... Każde Państwo Członkowskie będzie*

poświęcało szczególną uwagę potrzebom osób niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i innych grup i jednostek, które mogą być w niekorzystnej sytuacji i rozwijało odpowiednie formy zapobiegawczych i aktywnych polityk w celu ich integracji z rynkiem pracy”²⁰.

We wskazówkach na rok 2002 odpowiedni punkt jest już dłuższy i ma tytuł „Zwalczanie dyskryminacji i promowanie społecznej inkluzji poprzez dostęp do zatrudnienia”²¹:

- *„Wiele grup i jednostek doświadcza szczególnych trudności w zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji, w dostępie oraz w pozostaniu na rynku pracy. Może to zwiększać ryzyko wykluczenia. Potrzebny jest spójny zbiór polityk promujących społeczną inkluzję (inclusion) poprzez wspieranie integracji ze światem pracy grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz promowanie jakości ich zatrudnienia. Dyskryminacja w dostępie do rynku pracy i na nim samym powinna być zwalczana. ...Każde Państwo Członkowskie będzie:*
 - *identyfikowało i zwalczało wszystkie formy dyskryminacji w dostępie do rynku pracy, do edukacji i szkolenia,*
 - *rozwijało programy zawierające skuteczne zapobiegawcze i aktywne instrumenty promowania integracji z rynkiem pracy grup i jednostek narażonych lub doświadczających upośledzenia w celu unikania marginalizacji, powstawania ubóstwa wśród zatrudnionych i wykluczenia,*
 - *Wdroży odpowiednie środki zaspokajania potrzeb niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i migrujących pracowników i ustali narodowe cele tam, gdzie będzie to potrzebne”.*

Rada Europejska w 2000 r. przyjmuje **Strategię Lizbońską (SL)**, w której głównym celem UE jest **„stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego przy większej liczbie lepszych miejsc pracy i z większą spójnością społeczną”** (nieco później w Goeteborgu dodano również „z poszanowaniem środowiska”). Społeczny wymiar SL podkreśla wezwanie do **„wykorzeniania ubóstwa do 2010”**. Ten aspekt uzupełnia komunikat Komisji Europejskiej **Agenda Polityki Społecznej** z tego samego roku, gdzie postulowano m.in. wspieranie inkluzji społecznej oraz **Europejska Agenda Społeczna**, będąca aneksem do konkluzji Rady Europejskiej z Nicei. W konkluzjach tych mowa o **Europejskiej Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu i Wszelkim Formom Dyskryminacji**. Na stronach Komisji jednak o tych sprawach pisano pod nagłówkiem **Proces Inkluzji Społecznej**, a w raportach z realizacji Agendy Polityki Społecznej mowa o **Strategii Inkluzji Społecznej (SIS)**. Podstawą prawną tej strategii są dwa wspomniane wyżej artykuły Traktatu Amsterdamskiego (136 i 137). Cele tej strategii przyjęła Rada Europejska na spotkaniu w Nicei w 2000 r., nieznacznie je zmodyfikowano w 2002 r., a następnie zmieniono po 2005 r. Co miały robić państwa członkowskie w związku z tymi celami?²²

1. Ułatwiać uczestnictwo w zatrudnieniu i ułatwiać dostęp do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich (w tym m.in. należy „Zapobiegać wykluczeniu ze świata pracy poprzez poprawę zatrudnialności zarządzanie zasobami ludzkimi, organizację pracy i kształcenie ustawiczne”, „zagwarantować, by każdy miał wystarczające zasoby konieczne, by żyć zgodnie z ludzką godnością”, „rozwijać, z korzyścią dla osób zagrożonych wykluczeniem, usługi i towarzyszące im środki, które pozwolą im na

²⁰ Rezolucja Rady z 22 lutego 1999 r. 1999 Employment Guidelines (1999/C 69/02)

²¹ Decyzja Rady z 18 lutego 2002 r. on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002 (2002/177/EC)

²² Załącznik do Konkluzji Rady ustalonych w Nicei w grudniu 2000 r.

skuteczny dostęp do edukacji, wymiaru sprawiedliwości i innych publicznych czy prywatnych usług takich, jak kultura, sport i wypoczynek”).

2. Zapobiegać ryzykom wykluczenia (w tym m.in. należy „Rozwijać potencjał społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, dbając o to, by nikt nie został wykluczony, w szczególności osoby niepełnosprawne”).
3. Pomagać najbardziej narażonym (w tym m.in. należy „Promować społeczną integrację kobiet i mężczyzn zagrożonych trwałym ubóstwem...”, „Podejmować działania w celu eliminacji wykluczenia dzieci i dawanie im możliwości społecznej integracji”).
4. Mobilizować wszystkich aktorów (w tym m.in. należy „Włączyć walkę z wykluczeniem w całościową politykę...”, „Promować dialog i partnerstwo między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi”).

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

Do realizacji strategii zatrudnieniowej i integracyjnej stosowano **Otwartą Metodę Koordynacji** (OMK), która polegała m.in. na tym, że 1) wspólnie ustalano cele i wskaźniki ich realizacji; 2) państwa członkowskie przygotowywały Krajowe Plany Działań (KPD); 3) Komisja przedstawiała wspólne raporty podsumowujące osiągnięcia i przeszkody na drodze do realizacji celów (*Joint Employment Report* i *Joint Inclusion Report*).

Takie podejście wynika z nadal ograniczonych kompetencji UE w sprawach polityki społecznej (czego nie zmienia projekt Traktatu Lizbońskiego, wyłączając walkę z wykluczeniem społecznym z możliwości regulowania za pomocą dyrektyw). Z różnic między tymi strategiami warto podkreślić, że:

1. ESZ miała mocniejsze podstawy prawne i bardziej odpowiada dominującym poglądom - wzrost zatrudnienia jako główny sposób walki z wykluczeniem społecznym (dyskurs reintegracyjny według Ruth Levitas²³).
2. ESZ była finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, a w przypadku SIS brak było wyraźnego źródła finansowania, może poza Wspólnotowym Programem Działań w zakresie Zwalczenia Wykluczenia Społecznego 2002-2006 (budżet 75 mln Euro przeznaczony głównie na wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie badań i wymiany doświadczeń).
3. KPD w przypadku ESZ był roczny, a SIS – dwuletni.

Oceny OMK w przypadku ESZ i SIS bywają bardzo surowe: „nie osiągnęła swoich celów i może nawet stworzyła nowe problemy”, „... nie odniosła sukcesu we wzmocnieniu idei ‘Europy socjalnej’, na co nadzieję miało wielu polityków i naukowców w czasie jej ustanowienia”²⁴.

Wpływ reform Strategii Lizbońskiej

²³ Autorka brytyjska, która wyróżniła poza tym dyskurs redystrybucyjny oraz moralizatorski, różniły się one zarówno wyjaśnianiem wykluczenia, jak i zalecanymi remediami, patrz R. Levitas *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Palgrave Macmillan, 2005

²⁴ M. Büchs *New Governance in European Social Policy: The Open Method of Coordination*, Palgrave Macmillan, 2007, s. 152

W 2006 roku przedstawiono nowe cele strategii antywykluczeniowej w ramach zreformowanej OMK, obejmującej inkluzję społeczną oraz sprawy emerytur, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej. Jest ich o wiele mniej i są mniej szczegółowe w porównaniu z celami Nicejskimi. W interesującym nas obszarze zostały one sformułowane pod nagłówkiem „ostateczna likwidacja ubóstwa i wykluczenia społecznego”, co ma być osiągnięte poprzez zapewnienie²⁵:

1. *dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społeczeństwa, zapobieganie i zajęcie się problemem wykluczenia oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia;*
2. *aktywnej integracji społecznej wszystkich ludzi poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z biedą i wykluczeniem;*
3. *dobrej koordynacji polityk integracji społecznej, które obejmować powinny wszystkie szczeble władzy i inne odpowiednie podmioty, włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa, być skuteczne i efektywne oraz dostosowane do wszystkich odnośnych polityk publicznych, włącznie z polityką gospodarczą, budżetową, edukacyjną i dotyczącą szkoleń oraz z programami funduszy strukturalnych (w szczególności EFS).*

Od 2006 r. zamiast o SIS mówi się o **Procesie Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej** (*Social Protection and Social Inclusion Process*). Głównym dokumentem krajowym są trzyczęściowe raporty (w Polsce nazywa się je Krajowym Programem „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna”), sporządzane co trzy lata (ostatecznie ustalono je na okres 2006-2008 i 2008-2010).²⁶ ESZ została włączona w szersze cele związane polityką gospodarczą (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008*), nadal mają one odrębny charakter. Krajowe plany zatrudnieniowe ESZ zostały włączone w szerzej zakrojone Krajowe Programy Reform na okresy 3-letnie.

Dla zilustrowania języka dokumentów unijnych przedstawię kilka fragmentów podsumowujących treść KPD 2003-2005, które znalazły się we „**Wspólnym raporcie na temat inkluzji społecznej**” (*Joint Inclusion Report*) z 2003 r. Najpierw przytoczę definicję wykluczenia społecznego, która została tam zamieszczona:

- *„Jest to proces, poprzez który jednostki są spychane na krawędź społeczeństwa i przeszkadzający im w pełnym uczestnictwie ze względu na ich ubóstwo lub brak podstawowych umiejętności i możliwości kształcenia ustawicznego lub dyskryminację. Proces ten oddala je od możliwości pracy, dochodu i edukacji, jak również od sieci i aktywności społecznych. Mają one ograniczony dostęp do władzy i instytucji podejmowania decyzji, stąd częste poczucie bezradności i niezdolności do kontroli nad decyzjami, które wpływają na ich codzienne życie”*.²⁷

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

²⁵ Komunikat KE: Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej, KOM(2005) 706, 22.12.2005

²⁶ Ocenę Krajowego Programu „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna” na lata 2008-2010 przedstawiłem w ekspertyzie opracowanej dla PK EAPN, dostępna jest ona pod adresem: <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/pdf/ocena_KPZSiS%202008_2010.pdf>.

²⁷ Komunikat Komisji Joint Report on Social Inclusion: summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005), COM(2003)773, 12.12.2003, s. 9

Kolejne fragmenty z tego raportu to wskazanie wyzwań, priorytetów i zaleceń dla państw członkowskich. W przypadku tych pierwszym wymieniono²⁸:

- „*Prawdziwie wielowymiarowe ujęcie wymaga zwrócenia większej uwagi na mieszkalnictwo, kształcenie ustawiczne, kulturę, e-inkluzję i transport.*
- *Cele powinny być bardziej konkretne, określone liczbowo i ambitne.*
- *Większy nacisk należy położyć na osiągnięcie i monitorowanie skuteczności i jakości środków przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.*
- *Dalszego pogłębienia wymaga proces włączania we wszystkie polityki celów i kryteriów inkluzji społecznej, także do ustalania ogólnych priorytetów w wydatkach budżetowych.*
- *Spółeczeństwo obywatelskie powinno być włączane nie tylko w proces przygotowania KPD, ale również w proces jego realizacji.*
- *Więcej wysiłku należy włożyć w zapewnienie, by polityki gospodarcze, zatrudnienia i inkluzji społecznej wzajemnie się wzmacniały”.*

W raporcie wymieniono **Inicjatywę Wspólnotową EQUAL**, która została przedstawiona m.in. tak: „Finansowana przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS)... ma na celu testowanie i promowanie – w drodze współpracy ponadnarodowej – nowych sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, zarówno wobec osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. EQUAL obejmuje również działania na rzecz osób ubiegających się o status uchodźcy”. Główne wątki tej inicjatywy bardziej nas tu interesujące zostały ujęte w Temacie A (wszystkich było osiem w pierwszej wersji wskazówek i dziewięć w drugiej z 2003 r.), który przyporządkowano do obszaru „zatrudnialność” (*employability*):

- „*Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, który musi być otwarty dla wszystkich”.*²⁹

Realizacja IW EQUAL zakończyła się w 2008 r. i nie jest już kontynuowana jako odrębne przedsięwzięcie. Jej doświadczenia wykorzystano przy planowaniu wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2007-2013. W informacjach na europejskich stronach EFS zadeklarowano, że Fundusz „wspiera integrację społeczną”, czemu mają służyć działania takie, jak³⁰:

- *„Doradztwo i szkolenia dostosowane do szczególnych potrzeb osób defaworyzowanych i niepełnosprawnych;*
- *tworzenie ścieżek integracyjnych i sposobów wejścia na rynek pracy, tworzenie miejsc pracy dla osób defaworyzowanych i niepełnosprawnych w ramach ekonomii społecznej;*
- *wsparcie przedsiębiorczości wśród osób defaworyzowanych i niepełnosprawnych;*
- *kampanie uświadamiające, mające zwalczać dyskryminację, zmieniać postawy i promować różnorodność w miejscu pracy”.*

W rozporządzeniu Parlamentu i Rady nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach zakresu przewidywanej pomocy jeden z punktów dotyczył „wzmocnienia społecznej inkluzji (*inclusion*) osób w niekorzystnej sytuacji (*disadvantaged*), mając na uwadze ich trwałą integrację z zatrudnieniem i walkę z wszelkimi przejawami dyskryminacji na rynku pracy”. Osiągnięcie tego ma polegać na wspieraniu „dróg integracji i ponownego wejścia do zatrudnienia osób w niekorzystnej sytuacji - doświadczających wykluczenia społecznego, przedwcześnie opuszczających szkoły, mniejszości, osób

²⁸ Ibidem, s. 5

²⁹ Komunikat Komisji Establishing the guidelines for the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market, C (2000) 853, 14.04.2000

³⁰ Strony EFS: < http://ec.europa.eu/employment_social/efs

niepełnosprawnych i opiekujących się innymi - poprzez instrumenty zatrudnialności (*employability*), włączając w to gospodarkę społeczną, dostęp do edukacji i szkoleń zawodowych, a także działań towarzyszących oraz odpowiedniego wsparcia, usług środowiskowych i opiekuńczych, które poprawiają szanse na zatrudnienie” (art. 3 pkt. i). Nadal więc główny strumień pieniędzy europejskich na cele społeczne zasila działania skierowane przede wszystkim na zapewnienie większego udziału osób wykluczonych i dyskryminowanych w sferze pracy.

Wróćmy jednak do planów integracyjnych. Europejska Sieć przeciw Ubóstwu (EAPN) podjęła się **oceny ich treści i realizacji** w latach 2001-2003. Podsumowanie tej oceny przedstawia poniższa tabela.

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

walki z ubóstwem i wykluczeniem, poza bardziej technicznymi sprawami dostosowania prawa krajowego do UE.	polityk społecznych. Ponadto mobilizowanie wszystkich aktorów może być prawdziwym wyzwaniem dla wielu z tych krajów.
--	--

Źródło: K. Duffy *EAPN follow up on the National Action Plans on Inclusion: The State of Play by June 2002*, European Anti-Poverty Network, s. 25.

W ocenie drugiej rundy planów EAPN stwierdziła:

- „Wiele krytycyzmu w stosunku do pierwszego zbioru Planów (2001-2003) dotyczy również drugiej rundy. Są to: brak skutecznego przeglądu wszystkich polityk pod względem ich skutków dla ubóstwa (poverty-proof), brak włączenia przeciwdziałania ubóstwu do głównego nurtu polityki, brak przedstawienia jasnej strategii implementacji planów i zasobów, które miałyby być na to przeznaczone. W przypadku pierwszej rundy Planów usprawiedliwieniem tych braków był krótki czas na ich przygotowanie, nie dotyczy to jednak drugiej rundy. Wskazuje to na potrzebę rozwoju jasnego mechanizmu, który obligowałby kraje członkowskie do poważnego zajęcia się realizacją zobowiązań, które przyjęły w Lizbonie”.³¹

Jak wspomniałem wyżej zamiast tego mechanizmu plan integracyjny połączono z podobnymi planami w zakresie spraw emerytalnych, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, co wywołało również protesty EAPN (połączenie to ma jednak charakter mechaniczny, każdy plan jest osobną częścią nowego dokumentu, uwspólniono jedynie diagnozę).

W ramach dyskusji nad oceną realizacji Strategii Lizbońskiej w połowie okresu jej realizacji, SIS stawała się coraz mniej widoczna, na co dowodem był wydany w listopadzie 2004 r. raport Grupy Wysokiego Szczebla (*High Level Group*) pod przewodnictwem Wima Koka pt. „*W obliczu wyzwania. Strategia Lizbońska dla wzrostu i zatrudnienia*” skrytykowany przez EAPN jako sprzeczny ze Strategią Lizbońską i **ignorujący zobowiązania w zakresie „wykorzenia ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego”**³².

W 2005 r. opublikowano pierwszy z serii raportów traktujących jednocześnie o ochronie socjalnej (zabezpieczenie społeczne) i inkluzji (integracji) społecznej (*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*). Miał on tylko 12 stron i głównie omawia się w nim sprawy integracji społecznej. Każdy kraj członkowski przygotował dwustronicowe informacje uzupełniające. W samym raporcie wyróżniono siedem priorytetów: 1) wzrost uczestnictwa w rynku pracy; 2) modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego („skuteczne bodźce do zatrudnienia dla osób zdolnych do pracy”); 3) przeciwdziałanie upośledzeniom edukacyjnym; 4) wyeliminowanie ubóstwa dzieci; 5) zapewnienie przyzwoitego miejsca zamieszkania (rozwiązanie problemu „braku mieszkań socjalnych dla grup bardziej narażonych na ryzyko”); 6) poprawa dostępu do usług wysokiej jakości (usługi zdrowotne, opiekuńcze, społeczne, transportowe, związane z nowymi technologiami); 7) przeciwdziałanie dyskryminacji osób niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych i imigrantów. Zalecono też osiąganie tych celów za pomocą „zintegrowanych i skoordynowanych” strategii na poziomie regionalnym i lokalnym skoncentrowanych na wielowymiarowo upośledzonych społecznościach.³³

³¹ National Action Plans on Inclusion 2003-2005. Where is the Political Energy? EAPN’s response to the second round of Plans, EAPN, październik 2003, s. 6

³² EAPN response to the report from the high level group chaired by Wim Kok, EAPN, 3 listopada 2004

³³ Komunikat Komisji Draft joint Report on Social Protection and Social Inclusion, COM(2005)14, 27.01.2005

Raport z 2008 r. zawiera m.in. stwierdzenie, że „**prawidłowy wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy nie zwiększają automatycznie spójności społecznej ani nie poprawiają sytuacji osób najbardziej zmarginalizowanych w naszym społeczeństwie.** Konieczne jest opracowanie polityk aktywnej integracji i aktywnej polityki rynku pracy, które będą skierowane do osób najbardziej defaworyzowanych. Posiadanie pracy stanowi najlepszy sposób uniknięcia wykluczenia, jednak nie zawsze stanowi tego gwarancję”³⁴. Problem polega jednak na tym, że najbardziej defaworyzowani są też najbardziej oddaleni od legalnego czy jakiegokolwiek rynku pracy. Należy więc pamiętać, gdzie są granice aktywizacji zawodowej.

Można tam znaleźć również informację o tym, że ubóstwo dochodowe dotyka 16% obywateli UE, czyli 78 mln, z czego połowa to ubodzy mimo pracy (sama aktywizacja najbardziej defaworyzowanych nie wystarcza więc jako środek przeciwko ubóstwu dochodowemu), a prawie jedna czwarta to dzieci (19 mln, 19% wszystkich dzieci w UE). Ubóstwo dzieci łatwo wyjaśnić tym, że są one członkami ubogich gospodarstw domowych, w większości w biedniejszych krajach UE.

W raporcie skoncentrowano się na przeciwdziałaniu ubóstwu dzieci, promowaniu wydłużania aktywności zawodowej, zapewnieniu emerytur ze środków prywatnych, zmniejszaniu nierówności w stanie zdrowia, zapewnianiu dostępnej opieki długoterminowej oraz rozwijaniu otwartej metody koordynacji.

Aktywna integracja

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

- *„Łączy ona zapewnienie dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiającą kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług socjalnych. W tym sensie aktywna integracja uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy (flexicurity) i bezpieczeństwa socjalnego, gdyż skierowana jest do osób na marginesie rynku pracy. Kształtuje ona model „aktywnego państwa społecznego” (active welfare state), zapewniającego zindywidualizowane podejście w szukaniu pracy i gwarantującego osobom niebędącym w stanie pracować godne życie oraz uczestnictwo w jak największym stopniu w społeczeństwie”*.³⁵

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

³⁴ Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej, przyjęte przez Radę (ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów) na posiedzeniu w dniu 29 lutego 2008, s. 5

³⁵ Komunikat Komisji *Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy*, KOM(2007)620, 17.10.2007, s. 2

życie, zwłaszcza wyjaśniając kryteria i narzędzia statystyczne, których można używać jako wskaźniki, służące określeniu odpowiedniości systemów dochodów minimalnych”.³⁶

W 2008 r. KE opublikowała projekt zalecenia będącego wynikiem tych konsultacji.³⁷ W preambule odwołano się do podstawy traktatowej (art. 137 pkt h. TWE). Podkreślono, że zalecenie 92/441 nadal obowiązuje, przywołano nowe instrumenty polityki UE (OMK i ESZ), wskazano na konieczność zintegrowanego podejścia (aktywna integracja społeczna, dalej też mowa o zintegrowanej i wszechstronnej strategii), łączącego zmodernizowane zabezpieczenie społeczne, odpowiednie wsparcie dochodowe dające możliwość podejmowania pracy (*with a link to the labour market*) oraz dostęp do wysokiej jakości usług społecznych - podejście to ma uzupełniać strategię *flexicurity*.

Wspomniano tam również o nowym rozporządzeniu dotyczącym zgodności pomocy państwa z zasadami wspólnotowego rynku (*General block exemption Regulation*).³⁸ Poza wieloma innymi rodzajami pomocy dotyczy ona również pomocy dla pracowników w niekorzystnej sytuacji (*disadvantaged*) i niepełnosprawnych. W przypadku tych pierwszych dopuszczono pomoc w postaci subsydiowania płac w wysokości do 50% wynagrodzenia przez 12 miesięcy od zatrudnienia, a w przypadku poważnie upośledzonych przez 24 miesiące. Przy zatrudnieniu osób niepełnosprawnych dopuszczalna pomoc w subsydiowaniu płac wynosi 75%, przy czym przewidziano ją też na innego rodzaju wydatki związane z zatrudnieniem takich osób ze 100% progiem, np. dostosowanie miejsca pracy, zatrudnienie asystenta. Pomoc państwa spełniająca te zasady uznawana jest za zgodną z zasadami wspólnotowego rynku.³⁹

Wracając do projektu zalecenia w sprawie aktywnej integracji, zostały w nim sformułowane trzy grupy wspólnych zasad oraz praktycznych wytycznych w zakresie **odpowiedniego wsparcia dochodowego** (m.in. zgodność systemu zabezpieczenia z zaleceniem 92/441/EWG; wymóg aktywnej gotowości do pracy lub szkolenia osób zdolnych do pracy oraz ekonomiczne i społeczne środki integracji dla pozostałych), **inkluzywnego rynku pracy** (m.in. ułatwianie reintegracji z rynkiem pracy poprzez dostosowanie go do potrzeb osób wykluczonych i poprawę ich zatrudnialności; działania na rzecz godnej pracy w celu zapobiegania ubóstwu osób pracujących; zwalczanie segmentacji rynku pracy; wspieranie gospodarki społecznej i chronionego zatrudnienia) oraz **dostępu do usług wysokiej jakości** (dostępność terytorialna, fizyczna i finansowa; inwestowanie w kapitał ludzki, poprawę warunków pracy i infrastrukturę usług społecznych; włączanie korzystających z usług w ich kształtowanie i zindywidualizowane podejście w ich udzielaniu; wszechstronność, koordynacja i integracja systemu udzielania usług).

Interesujące, że na poziomie ogólnych zasad jest jeszcze pewne zrównoważenie między tymi trzema obszarami (najmniej w przypadku odpowiedniego wsparcia dochodowego), ale już gdy mowa o praktycznych wytycznych, to najwięcej ma ich obszar inkluzywnego rynku pracy. W przypadku wsparcia dochodowego jest tylko jedna, ale to można jeszcze wyjaśnić, gdyż zawiera ona odniesienie do zalecenia 92/441. Biorąc pod uwagę aktywność KE w monitorowaniu i inicjatywach związanych z tym zaleceniem (od 1992 r. tylko jeden, wspomniany wyżej raport wydany w 1998 r.), trudno spodziewać się zasadniczych zmian. Z kolei w przypadku dostępu do usług mamy tylko wspólne zasady i

³⁶ Ibidem, s. 3

³⁷ Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market, 30.09.2008

³⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)

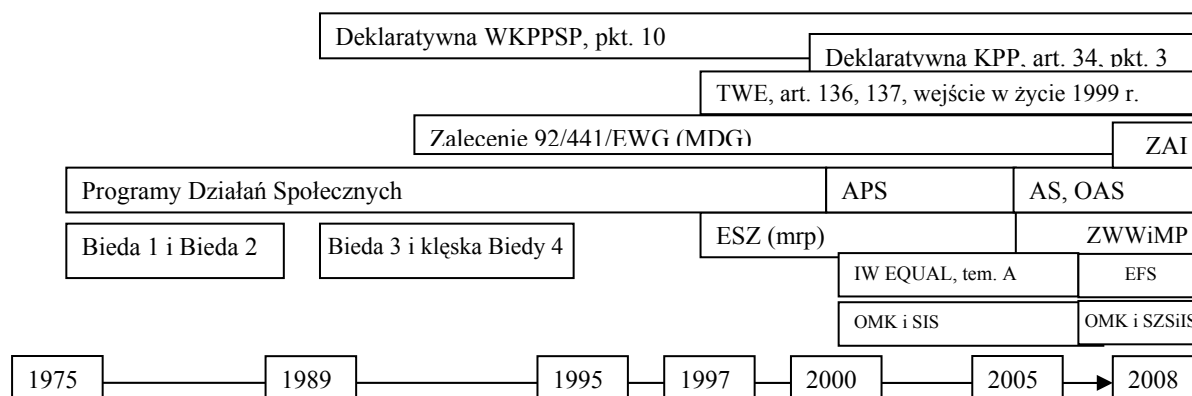
³⁹ Ibidem, sekcja 9

żadnej praktycznej wytycznej. Wynika stąd wyraźnie, że tylko jeden filar aktywnej integracji traktowany jest poważnie na poziomie KE.

Wśród ogólnych rekomendacji, które znalazły się w ostatniej części projektu zalecenia, mamy m.in.: wykorzystanie środków z Funduszy Strukturalnych, w szczególności EFS w celu wspierania aktywnej integracji; umiejętne łączenie celów takich, jak zapewnienie bodźców do pracy, łagodzenie ubóstwa i zapewnienie równowagi finansom publicznym; dbanie o to, aby wykluczeni byli poinformowani o swoich prawach; maksymalne uproszczenie administracyjnych procedur, sprawdzania zasobów własnych i sytuacji osób wykluczonych; ustanowienie procedur odwoławczych i ułatwianie dostępu do nich; monitorowanie i ewaluacja polityki aktywnej integracji również z pomocą finansową programu PROGRESS.⁴⁰

Podsumowanie i wnioski

Całość strategii antywykluczeniowej UE można próbować przedstawić w perspektywie dynamicznej i z uwzględnieniem podstawowych dokumentów na uproszczonym schemacie.



Źródło: opracowanie własne

Oznaczenia i skróty: Bieda X (kolejne wspólnotowe programy walki z ubóstwem); WKPPSP – Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników (w Traktacie Lizbońskim nadal mamy odwołanie do tego dokumentu razem z odwołaniem do Europejskiej Karty Społecznej RE w wersji z 1961 r.); KPP – Karta Praw Podstawowych UE; TWE – Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej; Zalecenie 92/441/EWG dotyczące wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej; ZAI – Zalecenie w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy; ESZ(mrp) – Europejska Strategia Zatrudnienia z wytycznymi przeciwdziałania marginalizacji na rynku pracy; ZWWiMP – Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Miejsc Pracy (włączono tu ESZ); SIS – Strategia/Proces Inkluzji/Integracji Społecznej; SZSiS – Strategia/Proces Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej (włączono SIS); IW EQUAL – Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL temat A (ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich); APS – Agenda Polityki Społecznej; AS – Agenda Społeczna (2005); OAS – odnowiona Agenda Społeczna (2008).

⁴⁰ Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress

Wnioski

- Unia Europejska jest projektem, w którym strategia budowania jednolitego wolnego rynku dominuje nad innymi celami integracji europejskiej. W razie konfliktów między podstawowymi swobodami gospodarczymi a podstawowymi prawami pracowniczymi i socjalnymi może się okazać, że te ostatnie będą na straconej pozycji. Widać to dobrze na przykładzie konfliktów między krajowymi systemami prawa pracy i ustaleniami układów zbiorowych a praktykami wynikającymi z dyrektywy o delegowaniu pracowników. Przejawem tego są również wysiłki mające na celu wyjęcie spod unijnego prawa ochrony konkurencji usług społecznych użyteczności publicznej, a także pewnych rodzajów pomocy państwa.
- Antywykluczeniowa strategia UE rozwijała się powoli i z przerwami od połowy lat 70. Podstawy traktatowe uzyskała względnie niedawno (wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r.) i od tego czasu ma już za sobą pierwsze doświadczenia i reformy. Głównym instrumentem w tym zakresie jest otwarta metoda koordynacji, ale na przykładzie jej implementacji w państwach członkowskich można mieć obawy, czy osiągnęła ona swoje cele. W związku z tym należy powitać z zadowoleniem inicjatywę jej wzmocnienia.
- Uzyskanie podstaw traktatowych dla otwartej metody koordynacji w dziedzinie walki z wykluczeniem społecznym nie oznacza jeszcze osiągnięcia przez politykę antywykluczeniową statusu takiego, jaki ma m.in. polityka antidyskryminacyjna, w której KE posłużyła się kilka razy dyrektywami. Z ich krajową implementacją też mogą być problemy, ale przynajmniej w założeniu jest to silniejszy instrument. Być może należy walczyć o zmianę podstaw traktatowych strategii antywykluczeniowej, aby umożliwić stosowanie twardych instrumentów prawa wspólnotowego w tradycyjnych dla polityki społecznej dziedzinach. Przedtem jednak powinny wreszcie bez żadnej wątpliwości obowiązywać w Unii gwarancje podstawowych praw pracowniczych i socjalnych nie niższe niż te zapewniane przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną Rady Europy oraz Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego (najlepiej również w zrewidowanej wersji).
- W strategii antywykluczeniowej UE za zasadnicze rozwiązanie problemu wykluczenia uznano zatrudnienie. Wytyczne unijne w tym zakresie znajdują się w Zintegrowanych Wytycznych na rzecz Wzrostu Gospodarczego i Miejsc Pracy. Można się obawiać o to, czy zapewniono wzajemną spójność między strategią reform gospodarczych, w której bardzo istotne znaczenie mają działania oszczędnościowe dotyczące finansów publicznych, a strategią zabezpieczania społecznego i integracji społecznej. Całkiem prawdopodobne, że reformy gospodarcze niezależnie od ich skutków społecznych mają priorytet, a obie strategie nie są traktowane jako równoważne.
- W dyskursie, który towarzyszy unijnym inicjatywom antywykluczeniowym, dominuje założenie, że wszystkie cele zatrudnieniowe i społeczne daje się osiągać równocześnie i bez napotykania na sprzeczności. Jeżeli uwzględnimy jednak, że przynajmniej czasami łagodzenie ubóstwa dochodowego wchodzi w sprzeczność ze skłanianiem ludzi do aktywności zawodowej, to z większą świadomością będzie można ustalić priorytety. Złagodzić ewentualne sprzeczności może bardziej elastyczne podejście do tego, co uważa się za aktywność użyteczną dla innych, niewątpliwie nie jest to tylko i wyłącznie odpłatna i formalna praca zawodowa. Poza tym dla części ludzi zatrudnienie nie jest realistyczną opcją, a więc skupianie się na nim prawdopodobnie pominie ich potrzeby.
- Projekt zalecenia na temat aktywnej integracji identyfikuje trzy obszary polityki antywykluczeniowej, dwa z nich należą do klasycznej polityki społecznej (wsparcie dochodowe, czyli zabezpieczenie społeczne oraz usługi społeczne), a trzeci należy do polityki zatrudnienia, która w dużej części też składa się z usług, np. pośrednictwo pracy,

doradztwo zawodowe, usługi szkoleniowe, które powinny być również dostępne i wysokiej jakości. Jeżeli ponadto zatrudnienie ma być godne i wyzwalać z ubóstwa, wymaga to znowu zapewne czegoś więcej niż wolny rynek pracy. Można odnieść wrażenie, że KE cały czas potwierdza, jak ważna jest polityka społeczna dla walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, ale udział UE w tej walce jest niewielki ze względu na jej ograniczone kompetencje.

- Skoro polityka wsparcia dochodowego i usług społecznych oraz polityka rynku pracy i zatrudnienia mają być podstawami antywykluczeniowej strategii UE, to nie widać powodu, dla którego socjalne organizacje pozarządowe oraz związki zawodowe nie miałyby razem występować z inicjatywami w tym zakresie. Skoro godna praca jest najlepszym gwarantem integracji społecznej, to jest to zarówno w interesie pracowników, jak i wykluczonych.
- W myśleniu nad reformą antywykluczeniowej strategii UE należy zastanowić się nad integracją polityki antidyskryminacyjnej oraz planów: zatrudnieniowego w części dotyczącej wykluczenia, integracyjnego, emerytalnego, zdrowotnego i opiekuńczego w jednej strategii zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej. Na równi traktowane strategie: gospodarcza, ekologiczna i społeczna powinny stanowić podstawy strategiczne polityki Unii w okresie po 2010 r.