

Narodowy Plan Rozwoju a Narodowa Strategia Integracji Społecznej

Wprowadzenie

Akcesja z UE wprowadza do prac rządowych element zarzucony w okresie transformacji, a mianowicie planowanie długookresowe. Fakt ten należy powitać z zadowoleniem. Zwiększa bowiem podstawy informacyjno – analityczne podejmowanych decyzji i definiuje cele strategiczne rozwoju w oparciu nie tylko o ambicje polityczne i preferencje ideologiczne rządzących partii, lecz także formułuje je bardziej obiektywnie; na podstawie szerokiej wiedzy o tendencjach i wyzwaniach przed jakimi stoi Polska, Europa a także świat. W dobie globalizacji poddani jesteśmy bowiem oddziaływaniu trendów i wydarzeń na świecie znacznie bardziej niż to było jeszcze całkiem niedawno.

Istotnym elementem dokumentów strategicznych w krajach UE jest uwzględnianie celów, jakie na szczeblu wspólnoty zostały przyjęte (Strategia Lizbońska i jej substrategie oraz modyfikacje), a także sposób podejścia do formułowania celów. Komisja Europejska zaproponowała w tym względzie tzw. metodę otwartej koordynacji (OMC), która znacznie bardziej precyzyjnie oraz odpowiedzialnie cele te definiuje. Wymagane są bowiem wymierne wskaźniki, przy pomocy których oczekiwane efekty powinny być zapisywane, wskazane odniesienia (modelowe lub lepiej – dobre praktyki) oraz konkretni realizatorzy.

Projekt Narodowego Planu Rozwoju został przygotowany w istotnym zakresie w zgodzie ze standardami dokumentów strategicznych zaproponowanych w UE tak pod względem treści, jak i podejścia. Jednocześnie jednak niektóre jego elementy i zapisy nie są jeszcze na tyle konkretne, aby w pełni zastosować OMC.

1. Cele NPR

W dokumencie NPR zapisano, że podstawową regułą rozwoju stanowi **triada: wzrost – konkurencyjność i spójność**. Jako że wskazane cele są uzasadnione w sposób ograniczony i nierównomierny, to powstaje tu kilka pytań.

Pierwsze pytanie brzmi, jak należy interpretować wskazane cele i jak się mają one do siebie. Charakter wzrostu gospodarczego (jego źródła) są obecnie i będą w planowanej przyszłości inne niż w poprzednich okresach. Inaczej też rozkładają się jego efekty, co generuje nowe problemy społeczne. Drugi cel – wzrost konkurencyjności jest obecnie

jednym z warunków wzrostu gospodarczego. Ponadto wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów jest w warunkach globalizacji szansą na rozwój. Wiadomo, że nie idzie to w parze ze wzrostem zatrudnienia. Niezbędna wysoka produktywność ogranicza zatrudnienie albo wymusza niższe opłacanie pracy. Dlatego zapisywanie strategii w stylu ‘i to i to’ jest w tym względzie strategią pobożnego życzenia. Aby zmniejszyć napięcie między produktywnością i zatrudnieniem potrzebna jest ekspansja podmiotów gospodarczych. Dlatego potrzebna jest strategia na tworzenie pracy (*job creation*) jako pierwszoplanowa strategia w tej dziedzinie.

Drugie pytanie dotyczy celu nazwanego ‘spójnością’ (społeczną, gospodarczą i przestrzenną). Taki termin pojawia się po raz pierwszy w polskim oficjalnym dokumencie. Pojęcie spójności (*cohesion*) w dokumentach UE występuje w związku z **dążeniem do wyrównania rozwoju w przekroju regionalnym**. W tym celu zresztą nadal aktywny jest Fundusz Kohezyjny. Wsparcie rozwoju regionalnego znajduje w NPR wiele uznania. Należy przyjąć, że wyrównywanie rozwoju regionalnego jest wskazane jako decydujący cel społeczny. Jednak można mieć poważne wątpliwości, czy tylko do tego aspektu należy ograniczać cele społeczne. W istocie rzeczy cele strategiczne i kierunki działań zapisane dalej w NPR uwzględniają też inne aspekty rozwoju społecznego.

W części diagnostycznej NPR (tło społeczno – gospodarcze) sformułowane zostały wnioski dotyczące występujących tendencji rozwoju społecznego: dynamiczne ograniczenie wzrostu demograficznego, niedorozwój budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury, znacznie niższy status zdrowotny Polaków w porównaniu z krajami UE, rosnące zróżnicowanie warunków i jakości życia w przekroju grup społecznych oraz pokoleniowych oraz niska jakość działania instytucji usług publicznych. Czy w tej sytuacji w planie długookresowym społeczny cel podstawowy nie powinien zostać zapisany jako **wyrównywana poprawa warunków życia ludności**, co zawiera z jednej strony dążenie do poprawy podstawowych wskaźników poziomu i jakości życia, a z drugiej – jego wyrównywania w przekroju grup społecznych. Wprawdzie w dokumencie NPR zapisano, że jego misją jest podniesienie jakości życia (?) obywateli w Polsce i nawiązano przy tym do wskaźnika HDI (dlaczego ?), lecz **wyrównywanie** lepszych warunków życia nie znalazło w NPR zrozumienia i uznania.

2. Priorytety strategiczne

Priorytety strategiczne należy chyba rozumieć jako cele niższego rzędu wobec wspomnianej triady: wzrost – konkurencyjność - spójność. Powinny więc być doń odniesione. Tymczasem ma się wrażenie, że jest to porcja celów niezależnych, zapisanych bez wysiłku powiązania z celami triady. Ponadto w niektórych przypadkach priorytety strategiczne są to raczej instrumenty realizacji celów, np. dobre rządzenie, czy inwestycje. Przecież chyba nie chodzi aby to aby któryś z nich był celem samym w sobie.

Priorytet nazwany 'integracja społeczna' zapisany został niejednoznacznie. Co to znaczy integracja społeczna¹? W pierwszym zdaniu jest mowa o osiągnięciu wolnej od nierówności struktury społecznej. Jest to taka interpretacja integracji społecznej, w której przyjmuje się założenie, że nierówności społeczne są podstawowym źródłem dezintegracji. Jednak następne zdania, wskazujące działania na rzecz integracji społecznej nie sprowadzają się wcale do działań na rzecz wyrównanej struktury społecznej. Do integracji społecznej mają bowiem prowadzić następujące działania: dialog społeczny, równy dostęp do praw społecznych, wspieranie rozwoju rodzin z dziećmi, niwelowanie czynników prowadzących do wykluczenia społecznego. W dalszych zapisach NPR, konkretyzujących działania na rzecz integracji społecznej, proponuje się dodatkowe działania, adresowane do wybranych grup ludności: osób niepełnosprawnych oraz starszych. Jednak nie są to kategorie struktury społecznej.

W NPR wśród strategicznych priorytetów z obszaru społecznego poza priorytetem 'integracja społeczna' cele społeczne zapisano jeszcze wśród innych.

W ramach priorytetów 'zatrudnienie, aktywizacja i mobilność', 'wiedza i kompetencje' znajdujemy kierunki działań nastawionych na zwalczanie wykluczenia społecznego, np. 'zwiększenie dostępu do edukacji', czy zwiększanie zatrudnialności. Wobec takiej sytuacji pożądanym byłby zapis dotyczący integracji społecznej w pełnym zakresie. Wówczas można by bardziej miarodajnie ocenić kompletność podejścia oraz jego logikę. Przy obecnym zapisie powstaje wrażenie, że to, co zawiera się w priorytecie 'integracja społeczna' jest jakąś resztą, której brakuje kręgosłupa,

¹ Integracja społeczna interpretowana jest na ogół jako stan zharmonizowania, a nawet zespolenia różnych kierunków działań w oparciu o podobny system wartości oraz istnienie instytucji kontroli społecznej. W teorii funkcjonalistycznej integracja społeczna jest niezbędna dla podtrzymania systemów społecznych. W innych tradycjach teoretycznych pojęcie integracji społecznej stosuje się w sposób bardziej swobodny. Może to być stan konsensusu, akceptacji dla pewnego kierunku działań bez restrykcyjnego wymagania podobnych zachowań, a nawet wartości. Jednak zagrożeniem może być społeczna *anomia* (Durkheim).

W ramach priorytetu dobre rządzenie oraz kierunku strategicznego nazwanego ‘wzmacnianie kapitału społecznego, rozwój ekonomii społecznej’ wskazuje się bardzo ogólnie sformułowane działania dotyczące wspierania samorządności, różnych form partnerstwa, organizowania się, tworzenia firm społecznych, itp. Jest to zapis swobodny w sensie metodologicznym i jednocześnie normatywny. Z jednej strony nawiązuje do pojęć, które nie tylko zostały bardziej precyzyjnie zdefiniowane, ale są już także przedmiotem badań empirycznych, np. dotyczących źródeł kapitału społecznego w różnych społecznościach. Na podstawie wyników tych badań bardziej precyzyjnie można by wskazać działania, które sprzyjają rozwojowi kapitału społecznego. Przede wszystkim pomocne są tu odpowiednie programy edukacyjne i to już w szkołach podstawowych, a nie tylko w ramach edukacji ustawicznej. Także niezbędna jest tu działalność mediów publicznych, a w ramach priorytetu dobrego rządzenia w ogóle ich nie widać jako realizatorów wskazanych celów. Z drugiej strony – wskazywanie ekonomii społecznej jako normatywnego kierunku konstytuującego dobre rządzenie w państwie budzi zasadnicze wątpliwości. Dobre rządzenie w gospodarce rynkowej istotnie zależy od skuteczności antymonopolowych działań państwa, regulowania i egzekwowania zasad uczciwej konkurencji, możliwości stworzenia profesjonalnej i uczciwej służby publicznej oraz posiadania wystarczających środków publicznych na realizację funkcji publicznych, a w tym - społecznych. Rozmywanie tych funkcji i przerzucanie ich na inne struktury – to moim zdaniem droga nie prowadząca do wskazanego celu. Wręcz humorystycznie brzmi w tym kontekście zapis o tym, że promocja przedsiębiorczości w duchu ekonomii społecznej ma między innymi polegać na popularyzacji kredytu rodzinnego i przyjacielskiego. Polska przedsiębiorczość powstała bez mała wyłącznie na bazie kapitału własnego: właśnie rodzinnego i przyjacielskiego. Natomiast barierą dalszego rozwoju firm jest brak dostępu do kredytu bankowego i to wzrost udziału tego kapitału może w zasadniczym stopniu przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości w Polsce !

Należy zauważyć, że takie istotne cele społeczne, jak ochrona zdrowia oraz lepsze warunki mieszkaniowe nie znalazły dostatecznego uznania w NPR ani jako priorytety, ani jako cele strategiczne.

Poprawa stanu zdrowia - w ograniczonym bardzo zapisie – nie jest traktowana jako cel związany z inwestycjami w kapitał ludzki, lecz jako działanie ukierunkowane na wzrost integracji społecznej oraz element zagospodarowania przestrzeni (!). Tymczasem **nadchodzące lata wymagają inwestycji w zdrowie populacji jako strategii na poprawę jakości populacji wobec dynamicznego ograniczenia jej ilości oraz wejścia Polski w fazę**

dynamicznego starzenia się. Ochrona zdrowia jest też od 2004 r. przedmiotem wspólnego z UE planowania w ramach metody otwartej koordynacji.

W sprawie mieszkań znajdujemy ogólne sformułowania dotyczące tworzenia przyjaznego środowiska prawnego – instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz wskazane działania związane z rozwojem zasobów mieszkaniowych na wynajem w ramach celu strategicznego ukierunkowanego na wzrost mobilności pracowników. Tymczasem **warunki mieszkaniowe, uwzględniając w tym także zagadnienie tzw. sąsiedztwa (środowisko miejsca zamieszkania i jego infrastruktura społeczna) stanowią kluczowy czynnik procesu zwalczania wykluczenia społecznego.** W tej dziedzinie nie ma w NPR żadnego zapisu. Jednocześnie polskie wskaźniki dotyczące warunków mieszkaniowych należą do najniższych w Europie, a obecna polityka mieszkaniowa całkowicie nie przeciwstawia się rozwojowi środowiska miejsca zamieszkania w kierunku segregacji społecznej (z jednej strony zamykanie luksusowych osiedli a z drugiej - gettyzacja biedy oraz społecznych patologii).

3. Działania na rzecz realizacji celu strategicznego – ‘integracja społeczna’ w NPR

W NPR przewiduje się pięć kierunków działań związanych z integracją społeczną.

- Zapobieganie wykluczeniu społecznemu
- Wsparcie rodzin
- Wsparcie, rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych,
- Budowanie systemu wsparcia dla osób starszych i wymagających opieki
- Poprawa warunków życia i pracy

Jeżeli przyjąć definicję integracji społecznej zapisanej w NPR jako osiągnięcie „wolnej od nierówności struktury społecznej”, to wymienione kierunki działań niekoniecznie są zorientowane na realizację tego celu. W podejściu integracyjnym interpretowanym w kategoriach wyrównywania społecznego zasadnicze znaczenie ma dążenie do osiągania równego dostępu do zasobów materialnych, praw i instytucji, możliwość partycypacji i równego traktowania, równe szanse rozwoju własnego i rodziny. Działania na rzecz integracji społecznej pojmowanej w kategoriach wyrównania społecznego w pierwszym rzędzie sytuują się w obszarach związanych z dostępem do wczesnej i dobrej edukacji, z działaniami socjalno

– wychowawczymi na rzecz kompensowania niedorozwoju i zapóźnień w rozwoju dzieci i młodzieży, z dostępem do infrastruktury pozwalającej na uczestnictwo i mobilność, z dostępem do pracy i godnego wynagrodzenia, z równym dostępem do podstawowych i o przyzwoitym standardzie usług społecznych, z niwelacją drastycznych różnicowań materialnych.

Wymienione w NPR działania na rzecz integracji społecznej – każde z osobna słuszne – nie mają logiki dążenia do wyrównania społecznego.

Pierwszy kierunek działań na rzecz integracji społecznej zapisany w NPR ma dotyczyć zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Logika tego zapisu jest taka, że oto mamy jakieś grupy ludności wykluczone z głównego nurtu życia społecznego (zmarginalizowane) (nie bardzo wiemy jakie; z nazwy wymienieni są tylko imigranci i grupy etniczne) i zadaniem polityki społecznej jest ich społeczna reintegracja. Przyjmuje się, że w gruncie rzeczy grupy te nie nadają się do przyjęcia standardowych warunków głównego nurtu. Jest im potrzebne zatrudnienie socjalne i rozwój form pozarynkowych w ramach tzw. ekonomii społecznej. Ten kierunek zorientowany jest więc na wspomaganie grup już wykluczonych i w dodatku z ukrytym założeniem, że grupy te potrzebują specjalnej gospodarki – ekonomii społecznej oraz specjalnych przedsiębiorstw, aby móc być aktywne. Zauważmy, że ograniczanie się do takiego podejścia tworzy właśnie enklawy społecznego wykluczenia. Mimo zapisu o działaniach na rzecz zapobiegania, nie mamy tu zapobiegania, ale deklaracje pomocy instytucjonalnej w sytuacji wykluczenia społecznego. Jest to całkowicie odmienne podejście od zastosowanego w NSIS (patrz niżej).

Dwa kolejne działania zorientowane są na wsparcie wyłącznie dwóch grup ludności: osób niepełnosprawnych oraz osób starszych, prawdopodobnie biorąc pod uwagę ich specyficzne potrzeby w związku ograniczoną samodzielnością. Czy jednak z punktu widzenia integracji społecznej interpretowanej w kategoriach wyrównywania struktury społecznej te właśnie grupy ludności należy brać pod uwagę? Wyróżnienie kierunków działań nastawionych tylko na osoby niepełnosprawne i starsze, nie ma pełnego uzasadnienia w diagnozie sytuacji, szczególnie w odniesieniu do osób starszych. Podmiotowa orientacja działań NPR w ramach priorytetu ‘integracji społecznej’ nie uwzględnia tych grup, które bardziej niż osoby starsze podlegają ryzyku ubóstwa i wykluczenia społecznego i fakt ten jest społecznie bardziej kosztowny (marnotrawstwo zasobów ludzkich). Zauważmy, że wśród celów, które są eksponowane w NPR brakuje celu związanego z zapobieganiem ubóstwu i wykluczeniu dzieci i młodzieży, mimo że w Polsce ten problem jest najbardziej wyrazistą kwestią socjalną

ostatnich lat, a bezrobocie młodych ludzi należy do najwyższych w Europie. (*nota bene* kategoria ubóstwa jest prawie nieobecna w planistycznej części dokumentu). Także w UE ten kierunek jest już eksponowany – patrz Agenda Socjalna na lata 2006 – 2010 (*European Commission – Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. COM 2005 /24 Brussels*) i takie hasła jak ‘*Children mainstreaming*’ oraz ‘*Youth Pact*’ należą do przyjętych na najbliższe lata.

Następny kierunek działań obejmujący wsparcie rodzin bierze pod uwagę zwiększone potrzeby materialne w sytuacji posiadania dzieci oraz sprawowania funkcji opiekuńczo-pielęgnacyjnych wobec innych członków rodziny a także rozwiązania, pozwalające rodzicom godzić funkcje wychowawcze i zawodowe. Jest to zapis bardzo istotny dla rozwoju społecznego w Polsce i można mieć nadzieję, że w konkretnych programach i działaniach będzie istotnie respektowany. Dotychczasowa polityka w tej dziedzinie całkowicie zaniedbała tzw. politykę prorodziną, a różne świadczenia rodzinne systematycznie ulegały likwidacji / zmniejszaniu w ramach polityki ‘uzdrawiania finansów publicznych’ W konsekwencji Polska należy obecnie do tych krajów w Europie, w których rodziny bez dzieci korzystają z wyższego wsparcia publicznego (uwzględniając korzyści podatkowe) niż rodziny z dziećmi (OECD 2004). Z kraju prężnego demograficznie w ciągu zaledwie kilkunastu lat Polska znalazła się w grupie o najniższym wskaźniku dzietności, niższym niż przeciętnie w UE.

Ostatni kierunek działań na rzecz integracji społecznej zapisany w NPR jest zbiorem celów pod hasłem ‘poprawa warunków życia i pracy’. Są one ujęte bardzo agregatowo i dotyczą poprawy dostępu do usług publicznych, zdrowego życia oraz bezpiecznych warunków pracy. Zaadresowane są do ogółu ludności, bez akcentowania wyrównywania zróżnicowanych warunków w tym zakresie.

3. ‘Integracja’ w Narodowej Strategii Integracji Społecznej (NSIS)

Aby uzmysłwić sobie różnicę między zapisami NSIS i NPR w sprawie integracji społecznej, należy poczynić komentarze związane ze stosowanymi pojęciami w dokumentach UE oraz odnoszących się do nich dokumentach polskich. Na wstępie trzeba zwrócić uwagę, że Polska włączyła się w realizację wspólnej z UE polityki zatrudnienia oraz polityki

społecznej. Obejmuje ona realizację krajowych planów działań w zakresie zatrudnienia, inkluzji społecznej oraz strategicznych planów realizowanych metodą otwartej koordynacji w zakresie emerytur oraz ochrony zdrowia. Projektowane są wspólne plany działań w dziedzinie edukacji.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) opracowana w Polsce w okresie 2002 – 2003 i przyjęta przez rząd w czerwcu 2004 r. dotyczy tej części wspólnej z UE polityki społecznej, która związana jest ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Jest to strategia inkluzji społecznej (*social inclusion*) – społecznego włączenia. W dokumencie powołującym grupę do przygotowania polskiej strategii w tej dziedzinie nazwano ją Zespołem ds. Reintegracji Społecznej. Natomiast dokument opracowany przez tę grupę nazwano Narodową Strategią Integracji Społecznej (NSIS). Strategia ta stała się podstawą Krajowego Planu Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004 – 2006.

4.1. Unijna strategia inkluzji społecznej

Strategia inkluzji społecznej jest strategią ukierunkowaną na zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Nowym i kluczowym dla niej pojęciem jest **społeczne wykluczenie**². Strategia inkluzji społecznej, zgodnie zapisami poczynionymi w Nicei, obejmuje następujące obszary działań:

I. Zapewnienie dostępu do pracy, zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich. W tym celu należy.

- A. Promować dostęp do zatrudnienia stabilnego i dobrej jakości dla wszystkich kobiet i mężczyzn zdolnych do pracy, w szczególności:
- tworzyć ścieżki możliwości pracy dla grup najbardziej narażonych poprzez mobilizowanie polityk szkolenia
 - rozwijać polityki promujące łączenie pracy zawodowej i życia rodzinnego włącznie z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi
 - wykorzystywać możliwości jakie niesie w tym względzie gospodarka społeczna (firmy społeczne, praca społeczna, wolontariat itp.).

² Szerokie omówienie obu kategorii można znaleźć w nowej pozycji IPiSS „Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Analizy. Wyniki. Metody [Golinowska / Tarkowska / Topińska (red.) – 2005]

- B. Zapobiegać wykluczeniu ze świata pracy poprzez poprawę zatrudnialności grup zagrożonych społecznym wykluczeniem poprzez odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi, lepszą organizację pracy i rozwój kształcenia ustawicznego.
- C. Organizować systemy zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby w szczególności:
- zagwarantowane zostały niezbędne zasoby pozwalające na godne życie,
 - przewyżczane były przeszkody w zatrudnieniu oraz tworzone warunki, aby praca przynosiła:
 - przyzwoity dochód
 - była dostępna dla grup o niskiej zatrudnialności.
- D. Wprowadzić polityki, które mają na celu dostępność przyzwoitych i higienicznych mieszkań dla wszystkich, jak również podstawowych usług, koniecznych by żyć normalnie mając na uwadze lokalne warunki (np. elektryczność, woda, ogrzewanie).
- E. Wprowadzić polityki, które mają na celu dostępność opieki zdrowotnej dla wszystkich odpowiednio do ich sytuacji, włączając w to osoby zależne od opieki innych.
- F. Rozwijać, z korzyścią dla osób zagrożonych wykluczeniem, usługi i towarzyszące im środki, które pozwolą im na skuteczny dostęp do edukacji, wymiaru sprawiedliwości i innych publicznych czy prywatnych usług takich, jak kultura, sport i wypoczynek.

II. Zapobieganie ryzyku wykluczenia. Służyć temu powinno:

- A. Rozwijanie potencjału społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, dbając o to by nikt nie został wykluczony, w szczególności osoby niepełnosprawne.
- B. Wprowadzanie polityki, która ma zapobiegać kryzysowym sytuacjom życiowym, takim jak zadłużenie, wykluczenie ze szkoły, stanie się bezdomnym.
- C. Uruchomienie działań mających na celu zachowanie solidarności w ramach rodziny we wszelkich jej formach.

III. Pomoc najbardziej narażonym (wspieranie najsłabszych). Temu celowi sprzyjać będzie:

- A. Promowanie społecznej integracji kobiet i mężczyzn zagrożonych trwałym ubóstwem, np. z powodu niepełnosprawności lub należenie do grup o szczególnych problemach integracyjnych.
- B. Podejmowanie działań w celu eliminacji wykluczenia dzieci i tworzenie im możliwości społecznej integracji.
- C. Podejmowanie wszechstronnych działań z korzyścią dla obszarów dotkniętych wykluczeniem.

IV. Mobilizacja wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki i społecznej.

Polegać to powinno na:

- A. Promowaniu zgodnie z krajową praktyką uczestnictwa i wyrażania swoich doświadczeń ludziom dotkniętym wykluczeniem, szczególnie, gdy chodzi o ich sytuację oraz działania i środki, które ich dotyczą.
- B. Włączaniu polityki zwalczania wykluczenia w całościową politykę poprzez:
 - mobilizowanie władz publicznych na wszystkich szczeblach zgodnie z ich kompetencjami
 - rozwijanie struktur i procedur koordynacyjnych
 - przystosowanie administracyjnych i społecznych służb do potrzeb osób podlegających wykluczeniu i zapewnienie, że personel pierwszej linii jest wrażliwy na te potrzeby.
- C. Promowaniu dialogu i partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi, np. poprzez:
 - angażowanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych dostarczających usługi społeczne do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego.
 - zachęcanie do społecznej odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania wszystkich obywateli w walce przeciw społecznemu wykluczeniu.
 - wspieranie społecznej odpowiedzialności biznesu.

4.2. Koncepcja społecznego włączenia w polskim dokumencie NSIS

W pracach nad NSIS próbowano w pełni respektować koncepcję włączenia (inkluzji) zapisaną w Nicei. Jako że w Polsce termin inkluzji, czyli włączenia nie jest w naukach społecznych stosowany³, to przyjęto, że jest on równoznaczny z pojęciem integracji społecznej, co spowodowało pewien ‘zamęt pojęciowy’. Trzeba przyznać, że istniało dlań pewne uzasadnienie, ponieważ dwa pierwsze punkty zapisu z Nicei (I – ‘Zapewnienie dostępu do pracy, zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich’ i II – ‘Zapobieganie ryzyku wykluczenia’) odnoszą się bardziej do działań o charakterze integracyjnym i związane są z zapobieganiem wykluczeniu niż bezpośrednio z procesem inkluzji. Te dwa pierwsze punkty opisu działań w strategii inkluzji zdecydowały o tym, że Polska strategia inkluzji powstała nie jako strategia reintegracji społecznej, lecz bardziej jako strategia integracji społecznej⁴. Oznaczało to przygotowanie koncepcji uwzględniającej bardziej zapobieganie procesom wykluczenia społecznego niż koncepcji ograniczającej się do pomocy we włączaniu się osób czy grup już wykluczonych.

Akcent na zapobieganie oznaczał konieczność identyfikacji sytuacji oraz osób zagrożonych społecznym wykluczeniem, aby działania zapobiegające trafnie zaadresować. Dlatego prace nad NSIS w pierwszym rządzie polegały na uzyskaniu dowodów, potwierdzonych badaniami i ekspertyzami, że obecnie w Polsce mamy do czynienia z takimi, (specyficznymi, bądź /i typowymi dla innych krajów UE) sytuacjami ubóstwa i wykluczenia społecznego, a nie innymi; charakterystycznymi dla przeszłości lub dla innych krajów. Przeprowadzone wstępne prace badawcze wskazały na następujące grupy zagrożone procesem wykluczenia:

- Dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych
- Dzieci wychowujące się poza rodziną
- Kobiety samotnie wychowujące dzieci
- Kobiety pozostające poza rynkiem pracy

³ W zasadzie stosuje się go w odniesieniu do nauk chemicznych, w których oznacza proces tworzenia związków (Wielka Encyklopedia PWN 2002, t. 12, s. 140)

⁴ W trakcie prac nad NSIS niejednokrotnie zwracano uwagę na to, że pojęcie integracji społecznej w popularnych tradycjach interpretacyjnych może stać w niezgodzie z dążeniem do wolności i pluralizmu, na gruncie czego odrzucono system komunistyczny (parz prezentacje na konferencji..). Z tego powodu zastrzegano, że w NSIS nie proponuje się kolektywistycznej integracji społecznej.

- 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

Grupy poważnie zagrożone wykluczeniem społecznym w Polsce w latach 1996 - 2003

- Dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego
- Długookresowo bezrobotni
- Opuszczający więzienia
- Niektóre kategorie ludności wiejskiej : pracownicy byłych PGRów, chłopci nieprodukujący na rynek
- Zagrożeni eksmisją z zamieszkiwanych lokali
- Imigranci zarobkowi wchodzący do szarej strefy zatrudnienia
- Uzależnieni od alkoholu i narkotyków
- Bezdomni
- Imigranci utrzymujący się z pracy nielegalnej

Dla wskazania działań na rzecz zapobieganiu wykluczeniu i pomocy wykluczonym określono kryteria wyboru działań priorytetowych.

Kryteria wyboru

- (1) działania zapobiegające, prewencja oraz działania umożliwiające wczesne ostrzeżenie,
- (2) działania wyrównawcze, kompensujące gorsze wyposażenie życiowe ludzi,
- (3) działania w rozwiązywaniu problemów grup szczególnego ryzyka, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagające rozwiązań oraz interwencji specjalnych,
- (4) uświadamianie i mobilizowanie wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS,
- (5) działania ułatwiające obywatelom szeroki dostęp do informacji o ich możliwościach, prawach i zobowiązaniach.

Ze względu na pierwsze kryterium należy wskazać działania obejmujące:

- dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych i ubogich,
- dostęp do coraz bardziej powszechnego i jakościowo wyrównanego systemu edukacji na każdym poziomie,
- lepszy dostęp do edukacji i rehabilitacji dla dzieci niepełnosprawnych,
- promocję zdrowia oraz prewencję, szczególnie dla kobiet w ciąży, dzieci i młodzieży.

Ze względu na drugie kryterium potrzebne są następujące kierunki działania.

- Rozwój programów kształcenia dla dzieci i młodzieży z trudnościami w nauce, podejmowanie kształcenia wyrównawczego, rozwój programów włączających dzieci ‘wypadające’ z systemu
- Rozwój edukacji ustawicznej, szczególnie dla ludności w wieku niemobilnym i z niższym potencjałem zatrudnialności,

- Efektywniejsza rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych

Ze względu na trzecie kryterium należy wskazać działania interwencyjne, umożliwiające osobom w najtrudniejszych sytuacjach życiowych wydobywanie się z tych trudności poprzez:

- Dostęp do lokali i mieszkań socjalnych,
- Uczestnictwo w aktywizujących programach, a tym – w programach rynku pracy.

Ze względu na czwarte kryterium potrzebne są działania uświadamiające i mobilizujące środowiska i instytucje do aktywności na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego

- Promowanie i motywowanie do pracy społecznej na rzecz integracji swego środowiska, pomocy osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz samopomocy
- Mobilizowanie samorządów lokalnych do realizacji celów strategii

Ze względu na piąte kryterium zwrócono uwagę na następujące działania.

- Poprawianie dostępu do informacji i poradnictwa obywatelskiego przez rozwój odpowiednich punktów lokalnych (np. BPO),
- Rozwój mediów lokalnych (prasa lokalna, radio i telewizja regionalne)
- Poprawiania dostępu do internetu

W ostatnim etapie pracy nad NSIS wskazano na 20 celów ujętych wskaźnikowo, zgodnie z metodologią OMC – patrz poniższe zestawienie

Zestawienie Uzgodnione priorytety działań w ramach NSIS

Lp	Priorytety	Wskaźniki	2010
1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym	Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat	60%

		<ul style="list-style-type: none"> • na wsi • dzieci niepełnosprawne 	40% 1/3 dzieci niepełnosprawnych
2.	Kształcenie na poziomie średnim lepszej jakości	Udział młodzieży do lat 18 w systemie kształcenia Poprawa wskaźników testu PISA	90% o 50% wyniki najgorszego kwintyla
3.	Upowszechnienie kształcenia wyższego i jego lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej Odpowiednie praktyki i staże	60% 2-3 miesięczna praktyka na ostatnim roku edukacji
4.	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci	Zakres szkół prowadzących zajęcia wyrównawcze	100%
5.	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Minimum egzystencji Ustawowy próg ubóstwa	5%
6.	Ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych	Wskaźnik Giniego - reprezentatywnie oszacowany	Do przeciętnego poziomu europejskiego
7.	Ograniczenie bezrobocia długookresowego	Stopa bezrobocia długookresowego	5%
8.	Zmniejszenie bezrobocia młodzieży	Stopa bezrobocia młodzieży	25%
9.	Zwiększenie pracujących wśród osób niepełnosprawnych	Stopa pracujących osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej	22%
10.	Zwiększenie uczestniczących w ALMP	Udział uczestniczących w programach ALMP wśród bezrobotnych	20% - 30%
11.	Upowszechnienie kształcenia ustawicznego	Udział osób objętych kształceniem ustawicznym (24-64 lata)	10 %
12.	Wzrost przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności	HALE	Do średniego poziomu europejskiego
13.	Powszechne ubezpieczenie zdrowotne	Zakres realnego uprawnienia do świadczeń z publicznego ubezpieczenia zdrowotnego	100%
14.	Kobiety i dzieci objęte programami zdrowia publicznego	<ul style="list-style-type: none"> • Uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży • Wprowadzenie badań przesiewowych dla dzieci i młodzieży 	100% 100% dzieci 6 – letnich
15.	Wzrost dostępu do lokali	Objęcie programami lokali	25% - relacja

	(mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością:	socjalnych (wspieranych) <ul style="list-style-type: none"> • opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, • eksmitowanych, • opuszczających zakłady dla psychicznie chorych 	wychowanków uzyskujących pomoc mieszkaniową do ogólnej liczby opuszczających placówki
16.	Dostęp do pracowników socjalnych	Relacja pracowników socjalnych do liczby mieszkańców	Realizacja wytycznych ustawowych; 1 pracownik na 2000 mieszkańców
17.	Rozwój pomocy środowiskowej – wzrost objętych usługami pomocy środowiskowej	Relacja objętych pomocą środowiskową do liczby podopiecznych pomocy społecznej	
18.	Zaangażowanie obywateli w działalność społeczną	Wzrost uczestnictwa w działaniach NGOs i innych formach pracy społecznej oraz samopomocy	do 25 %
19	Samorządy terytorialne w realizacji NSIS	Zakres samorządów opracowujących strategię i realizujących jej priorytety	100%
20	Dostęp do informacji obywatelskiej i poradnictwa	Zakres gmin i powiatów, gdzie działają punkty informacji oraz poradnictwa obywatelskiego (np. BPO)	100%

Jak z powyższego wynika, w podejściu zastosowanym przy opracowaniu NSIS, akcentuje się działania zapobiegawcze, wyróżniając w pierwszym rzędzie obszar edukacji (wraz z kształceniem ustawicznym obejmuje to 5 wskaźników na 20), kiedy dobre wyposażenie w kapitał życiowy daje szansę na lepsze życie, w którym nie wystąpi zagrożenie sytuacją ubóstwa i wykluczenia społecznego. Kluczem do tego jest wczesna edukacja, wyrównana jakość szkolnictwa, zajęcia kompensujące niedostatki intelektualne, umiejętności i sprawności, rozwój różnych form edukacji dla osób niepełnosprawnych oraz odpowiedzialnie prowadzone szkolnictwo zawodowe i wyższe, aby wykształcenie było dostosowane do potrzeb współczesnego rynku pracy.

Drugi obszar wskaźników nastawionych na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego związany jest z pracą. Akcentuje się tu grupy najbardziej narażone na trudności w dostępie do pracy: długookresowo bezrobotnych, młodzież, osoby niepełnosprawne oraz działania wspomagające wejście na rynek pracy, czyli aktywną politykę zatrudnienia.

W trzeciej grupie mamy wskaźniki związane ze zdrowiem, przede wszystkim ze zdrowiem publicznym, którego działanie nastawione jest na badania populacyjne w celu

wczesnego wykrywania zagrożeń zdrowotnych, szczególnie w odniesieniu do kobiet w ciąży oraz dzieci i młodzieży. W tej grupie proponuje się stosowanie syntetycznego wskaźnika ‘przeciętne trwanie życia w sprawności’. Nie brakuje też wskaźnika powszechnego dostępu do społecznego ubezpieczenia zdrowotnego, zapewniającego osobom chorym dostęp do opieki zdrowotnej.

W zestawie 20 wskaźników nie zabrakło wskaźników dotyczących sytuacji dochodowej. Z jednej strony mamy wskaźnik wsparcia dla osób w skrajnym ubóstwie, a z drugiej – ograniczenie różnicowań dochodowych. Zauważmy, że Krajowy Plan Działań proponuje w tym zakresie wprowadzenie instrumentu w postaci ‘minimalnego dochodu gwarantowanego’.

Ostania grupa wskaźników jest dziedzinowo mniej jednorodna. Obejmuje dostęp do mieszkań dla grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, dostęp do instytucji publicznych, poradnictwa i pracowników socjalnych. Ponadto wprowadzone zostały cele związane z aktywizacją obywatelską i socjalną na szczeblach lokalnych.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej, pozostając na poziomie wyznaczenia celów i wskazując dlań wymierne wskaźniki, nie formułuje konkretnych działań. Wskazuje tylko ich przykłady, jako przykłady tzw. dobrych praktyk. Działania te (instrumenty i konkretne programy) zapisane zostały w Krajowym Planie Działań na lata 2004 – 2006, chociaż konkretyzacja ta nie była w każdym obszarze jednoznaczna.

4. Integracja społeczna w NPR a integracja społeczna w NSIS – różnice.

Treści przyporządkowane pojęciu ‘integracja społeczna’, występujących w obu analizowanych dokumentach: NPR i NSIS są różne. Ponadto w NPR zapisano taką definicję integracji społecznej (wyrównana struktura społeczna), która nie odpowiada dalej sformułowanemu celom społecznym oraz wskazanym działaniom.

- W NSIS strategia integracji społecznej odpowiada unijnej strategii społecznej inkluzji (włączenia). **Strategia ta zorientowana jest na zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.** Nie jest to strategia integracji społecznej w szerszym sensie: tworzenia zintegrowanej (wyrównanej) struktury społecznej.

- W NPR działania zapisane w ramach priorytetu strategicznego ‘integracja społeczna’ stanowią pewną resztę celów integracyjnych, tych które nie mieściły się wśród innych priorytetów strategicznych, głównie zawartych w ‘wiedza i kompetencje’ oraz ‘zatrudnienie, aktywizacja i mobilność’. W rezultacie priorytet strategiczny ‘integracja społeczna’ nie ma logicznej konstrukcji z punktu widzenia jakiejś koncepcji społecznej.
- Cele społeczne w NPR nie są potraktowane w sposób kompletny z punktu widzenia wagi kwestii społecznych w perspektywie długookresowej (szczególnie widoczny jest brak problemu ochrony zdrowia oraz inwestycji w młode pokolenie). Także nasz dystans do krajów UE w wielu dziedzinach rozwoju społecznego (np. warunki mieszkaniowe) nie jest dostatecznie uwzględniony jako wyzwanie do działania.
- Wśród zapisów NPR znajdujemy treści normatywne (ekonomia społeczna) o nieuzasadnionej randze wśród wskazywanych działań (nie tylko w rozdziale o aksjologii).
- Zapisy NPR nie biorą dostatecznie pod uwagę celów wspólnie realizowanej z UE polityki społecznej w odniesieniu do jej głównych dziedzin podejmowanych w ramach metody otwartej koordynacji
- W NPR nie podjęto wysiłku formułowania celów w sposób wymierny, stosując odpowiednie wskaźniki uzyskania pożądanych efektów.

Wniosek podstawowy – należy rozważyć, czy podstawowym celem społecznym NPR ma być integracja społeczna. Pozostanie przy koncepcji integracji wymaga nie tylko odpowiedniego zdefiniowania tej kategorii, ale także konsekwentnego rozpisywania działań społecznych jej odpowiadających. Proponuję wprowadzić pojęcie bardziej neutralne, np. poprawa i wyrównywanie warunków bytu ludności, a strategię inkluzji (zgodnie z interpretacją NSIS), czyli zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego wprowadzić jako jeden kierunków działań.

Proponuję ponadto pewien zabieg metodologiczny, nadający czytelności koncepcji społecznej NPR, a mianowicie zapisanie w jednym miejscu wszystkich celów społecznych, bez względu na to, czy one później jeszcze raz pojawiają się wśród innych priorytetów. Ważna jest bowiem uzasadniona i jasna ich konstrukcja, a nie w gruncie rzeczy ciągle resortowy punkt widzenia, mimo osiągnięcia znacznej kompleksowości innych zapisów.

