

Ryszard Szarfenberg

Marginalizacja i wykluczenie społeczne Wykłady

**Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski**

Warszawa, kwiecień 2006

Spis treści

Wstęp.....	4
Wprowadzenie językowo-historyczno-socjologiczne.....	5
Od marginesu do kohezji – językowe peregrynacje.....	6
Ludzie zbędni i ich wizerunek	8
Mechanizmy wytwarzania zbędności.....	11
Funkcje marginesu w różnych czasach	11
Polityka i marginalizacja.....	12
Reintegracja „elementów marginesowych”	13
Metafora domu społecznego	14
Definicje.....	17
Rola definicji	18
Problemy z uczestnictwem w życiu społecznym	19
Problemy z dostępem do zasobów, instytucji, systemów społecznych.....	22
Ubóstwo i deprivacja.....	24
Prawa społeczne	28
Ujęcia syntetyczne.....	29
Wybrane koncepcje teoretyczne.....	32
Wprowadzenie.....	33
Marginalność i grupy zmarginalizowane	33
Marginalność i maldevelopment	39
Trzy paradygmaty wykluczenia społecznego	42
Paradygmat solidarności	42
Paradygmat specjalizacji	43
Paradygmat monopolu.....	44
Trzy dyskursy wykluczenia społecznego	46
Dyskurs redystrybucyjny.....	46
Dyskurs reintegracyjny (społecznej integracji).....	47
Dyskurs moralizujący (moralnej podklasy)	47
Kryteria empiryczne i wskaźniki statystyczne	49
Wskaźniki i operacjonalizacja.....	50
Praktyczne znaczenie informacji ilościowych	52
Przejawy i kryteria marginalizacji i wykluczenia społecznego w Polsce	54
Przejawy i kryteria marginalizacji i wykluczenia społecznego za granicą	57
Wskaźniki przyjmowane dla celów politycznych.....	60
Agregowanie wskaźników indywidualnych.....	65
Wskaźniki marginalizacji i wykluczenia a system wskaźników społecznych.....	65
Podsumowanie	67
Wybrane badania i ich wyniki.....	68
Przegląd ośrodków i badań marginalizacji i wykluczenia społecznego w Polsce	69
Badania historyków	72
Prezentacja wyników badań empirycznych w Polsce	76
Badania „Ethnicity, Poverty and Gender in Transitional Societies”	76
Diagnoza Społeczna 2000-2005	79
Enklawy biedy i marginalizacja klientów pomocy społecznej	82
Marginalizacja osób niepełnosprawnych	86
Weryfikacja stereotypów na temat środowisk popegeerowskich	89
Podsumowanie	91
Wykluczenie społeczne w działaniach Unii Europejskiej i Rady Europy	92

Wprowadzenie.....	93
Unia Europejska	93
Cztery wspólnotowe programy, w tym jeden nieudany	93
Od Wspólnotowej Karty do Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu	96
Rada Europy.....	105
Trzy zalecenia i projekt „Godność człowieka i wykluczenie społeczne”	105
Strategia Spójności Społecznej z 2000 r.	108
Dostęp do praw społecznych.....	110
Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej z 2004 r.	114
Podsumowanie	118
Wykluczenie społeczne w polskiej polityce społecznej.....	120
Wprowadzenie.....	121
Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej (JIM)	121
Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS).....	124
Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej (KPD/integracja).....	127
Inne dokumenty o charakterze strategicznym.....	130
Polityka przeciwdziałania marginalizacji – pomoc społeczna i nie tylko.....	135
Pomoc społeczna	136
Zatrudnienie socjalne	137
Podsumowanie	139
Uzupełnienia i podsumowania	140
Wprowadzenie.....	141
Podejście negatywne a podejście pozytywne.....	141
Integracja w grupie produkcyjnej i integracja w społeczeństwie obywatelskim	145
Polityka społeczna a integracja społeczna	147
Wolność, równość i solidarność a marginalizacja i wykluczenie społeczne	150
Ubóstwo relatywne vs aktywna polityka społeczna.....	152
Rada Polityki Integracji Społecznej	153
Zalety i wady perspektywy marginalizacji i wykluczenia społecznego	154
Słowo końcowe	155
Bibliografia.....	156

Wstęp

Od kilku lat prowadzę na Uniwersytecie Warszawskim cykl wykładów pt. „Marginalizacja i wykluczenie społeczne”. Postanowiłem je scalić w jeden dokument, który może posłużyć studentom i innym osobom zainteresowanym tematem do bliższego zapoznania się z tą problematyką. Ze względu na notatkowy charakter poniższych tekstów nie stosowałem precyzyjnych opisów źródeł, najczęściej informuję tylko o autorze i tytule książki. W części poświęconej polskiej polityce integracji społecznej wspominam również o najnowszych dokumentach przyjętych przez rząd PIS i pod tym względem tekst jest w miarę aktualny. Nowości z dziedziny polityki UE uwzględniłem w trochę mniejszym stopniu, niemniej chyba nie pominąłem żadnych ważnych dokumentów z ostatniego półrocza. Starłem się robić bieżącą korektę, ale na pewno pozostało wiele prostych błędów.

Jeżeli ktoś z czytelników chciałby porozumieć się ze mną w sprawie wyjaśnień, sprostowań, uzupełnień lub innych kwestii związanych z tekstem tych wykładów, proszę o kontakt r.szarfenberg@uw.edu.pl.

Wprowadzenie językowo-historyczno- socjologiczne

Od marginesu do kohezji – językowe peregrynacje

W tytule wykładu użyłem dwóch słów „marginalizacja” i „wykluczenie społeczne”. Nie wyczerpuje to oczywiście wielkiej różnorodności, z jaką mamy do czynienia w dyskursie publicznym i naukowym o zjawiskach i procesach społecznych, o których będę mówił.

Najbardziej potoczne określenie to oczywiście „**margines społeczny**”, na tyle popularne, że zdefiniowano je w Słowniku Języka Polskiego PWN:

- „nieliczna i mało znacząca warstwa społeczna, składająca się z jednostek prowadzących pasożytniczy tryb życia, wykolejonych, naruszających przepisy prawa i normy współżycia społecznego; męty społeczne”. Definicja „mętów społecznych” z tego samego słownika: „ludzie o niewiadomym, podejrzanym sposobie zarobkowania, niskim poziomie moralnym, cechujący się brakiem kultury”.

W Encyklopedii PWN znajdujemy trochę inną definicję marginesu społecznego:

- „nieliczna, mało znacząca grupa społ., nisko ceniona w społeczeństwie ze względu na nieprzestrzeganie ogólnie przyjętych norm i zasad współżycia; margines społeczny składa się z jednostek, których zachowania są sprzeczne z normami moralnymi, kult. i prawnymi i mają charakter patologii społecznej”.

Zmiana definicji polegała na zastąpieniu wyrażenia „warstwa społeczna” terminem „grupa społeczna”. Znika „pasożytniczy tryb życia”, „wykolejenie” i „męty społeczne”. Pozostawiono naruszanie norm i skojarzono margines społeczny z **patologią społeczną**. Patologię określa się już w innym słowniku jako synonim „dewiacji, problemów społecznych czy też ‘choroby społecznej’”, a „patologię społeczną” jako „wczesną postać teorii dewiacji” i dodano, że „obecnie mało już wykorzystywana; opiera się na porównaniu organicznym: stwierdza, że części społeczeństw, podobnie jak części ciała, mogą cierpieć na załamania i choroby” („Słownik socjologii i nauk społecznych”). W polityce społecznej pojęcie „patologia społeczna” czasem używane jako zbiorcze określenie szczególnych problemów społecznych takich, jak przestępczość, prostytutka, alkoholizm i narkomania, samobójstwa. Łączy je m.in. to, że przyczyn popełniania przestępstw, prostytuowania się, upijania się i narkotyzowania, przynajmniej potocznie, poszukuje się głównie w jednostkach, a nie w szerszych strukturach i procesach społecznych i gospodarczych, jak w przypadku głodu, ubóstwa, bezrobocia, czy niepełnosprawności.

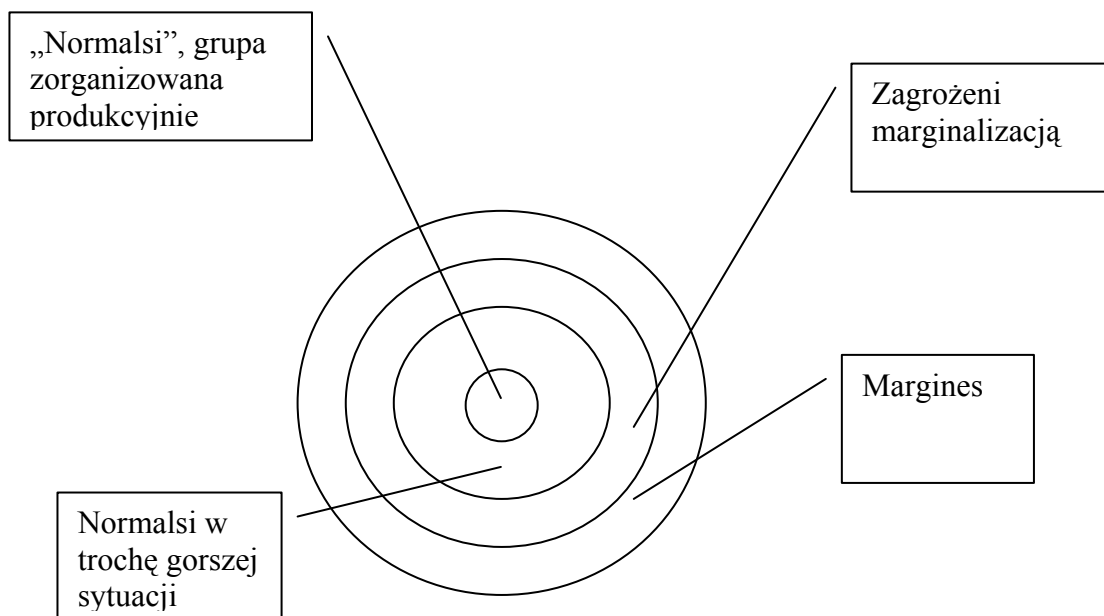
Z obu definicji marginesu społecznego, a szczególnie z pierwszej, wynika, że określenie to ma **charakter pejoratywny**, tzn. wzbudza w nas negatywne odczucia takie, jak lęk, pogarda, obrzydzenie itp. wobec ludzi, których zaliczymy do marginesu społecznego. Charakterystyczne jest też w tych ujęciach silne powiązanie marginesu społecznego z zachowaniami naruszającymi przyjęte normy. **Naukowcy unikają używania wyrażen, które w języku potocznym wyraźnie naznaczają.** Dlatego częściej spotkamy w książkach naukowych słowa: **marginalizacja, marginalność, marginalny, marginesowość.**

Trzeba też wspomnieć w tym kontekście o pojęciu „**podklasa**” (tłumaczenie angielskiego słowa *underclass*), które w niektórych podejściach oznacza bardzo podobną do marginesu społecznego zbiorowość ludzi (np. zbiorowości zamieszkujące getta wielkich amerykańskich miast – czarnoskórzy, samotne matki utrzymujące się z pomocy społecznej, młodzi mężczyźni zarabiający na handlu narkotykami i należący do gangów) i bezpośrednio nawiązuje do pojęcia **klasy społecznej**, czyli jednej z głównych kategorii służących do opisu struktury społecznej. Czasem pisze się również o „**nadklasie**”, czyli o ludziach bogatych, którzy mogą sobie pozwolić na życie poza społeczeństwem.

Trudno odpowiedzieć na pytanie o nazwę dla ludzi, których z całą pewnością do marginesu społecznego nie zostaną włączeni, a wręcz przeciwnie - są dobrymi obywatelami, uczciwymi ludźmi, dobrymi rodzicami, ciężko pracują, nie upijają się zbyt często itd., a ogólnie - przestrzegają wszystkich norm i zasad współżycia. Spełniają więc pewien wzór

kulturowy określający to, jak powinien się zachowywać przeciętny członek danego społeczeństwa. W książce E. Goffmana „Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości”, traktującej o **stygmatyzacji**, nazywa się ich „**normalsami**”. Stefan Czarnowski, o którego poglądach piszę dalej, nazywa zbiorowość ludzi pozamarginesowych czy niemarginalnych „**zorganizowaną regularną społecznością**” i „**grupą produkcyjnie zorganizowaną**”. Interesujące też byłoby użycie w tym przypadku metafor organicystycznych znanych z dawnej socjologii. Mielibyśmy więc „**organizm społeczny**” i wtedy łatwo przychodzi wyobrazić sobie „jednostki prowadzące pasożytniczy tryb życia” na tym organizmie. **Podkreślam jednak, że w dyskursie naukowym unika się jak ognia tego rodzaju metafor i określeń, ponieważ silnie powiązane są z ocenami negatywnymi pewnych zachowań, postaw i ludzi oraz pozytywnymi – innych zachowań, postaw i ludzi.**

Jedyne słowo o znaczeniu przeciwnym do słowa „marginalizacja” wywodzącego się od marginesu, jakiego czasem się używa to „**demarginalizacja**”, czyli proces odwrotny do marginalizacji. Marginalizacja oznaczałaby tworzenie się grup marginalnych, albo procesy spychające ludzi na margines. Demarginalizacja w tym kontekście to zanikanie grup marginalnych, albo procesy wyciągające czy wypychające ludzi z marginesu. Słowo margines występuje też w takich wyrażeniach, jak „spychanie na margines”, „wyrzucanie na margines”. Metafory z marginesem można przedstawić na prostym schemacie koncentrycznych kręgów.



Druga rodzina słów i wyrażen do których się odwołałem w nazwie wykładu to **wykluczenie społeczne**, **wylączenie społeczne** (np. w polskim tłumaczeniu Traktatu Konstytucyjnego UE), **ekskluzja społeczna** (np. hasło w „Leksykonie polityki społecznej”, jest to bezpośrednie spolszczenie angielskiego lub francuskiego słowa *exclusion*, zwróćmy jednak uwagę na słowo „**ekskluzywny**” dobrze zdomowione w języku polskim, tzn. dostępny dla wybranych, zamknięty dla większości). Najbardziej elastyczne są wyrażenia ze słowami „wykluczenie” i „wylączenie”, ponieważ można używać form „wykluczanie społeczne” i „wylączenie społeczne” na oznaczenie procesów prowadzących do pewnych stanów, a więc właśnie wykluczenia lub wylączenia społecznego. Przeciwnym znaczeniem do nich mają wyrażenia **włączenie/włączanie społeczne**, **inkluzja społeczna** (np. jedna z sesji 12 Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego miała tytuł „Inkluzja społeczna. Diagnoza, uwarunkowania, kierunki działań”, jest to bezpośrednie spolszczenie angielskiego słowa *inclusion* i sugeruje raczej proces analogiczny do demarginalizacji). Zdarzało mi się też słyszeć neologizm „wkluczenie społeczne”, który raczej się nie przyjął.

Zespół Zadaniowy ds. **Reintegracji Społecznej**, który opracował Narodową Strategię **Integracji Społecznej** (NSIS), przyjął nieco inną konwencję nazewnictwa. Strategia ta była przygotowywana w związku z przystąpieniem Polskiego rządu do inicjatywy UE nazywanej m.in. *Social Inclusion Process, Social Inclusion Strategy*. Zamiast o inkluzji społecznej mowa w NSIS jednak o **integracji społecznej**, ma to wyrażenie nieco inny antonim (słowo o przeciwnym znaczeniu) - „**dezintegracja społeczna**”, a nie „wykluczenie społeczne”. W niektórych ujęciach socjologicznych przyjmuje się też, że przeciwieństwem integracji społecznej jest „**segregacja społeczna**” (w Polsce ten temat czasem się pojawia w kontekście praktyk segregacji uczniów w szkołach i tworzenie „lepszych” i „gorszych” klas; typowym przykładem jest segregacja rasowa). Poza tym integracja to słowo bardzo często używane w kontekście **działań na rzecz osób niepełnosprawnych**, np. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, szkolnictwo integracyjne itp. Warto też dodać, że zagadnienie integracji społecznej to od dawna jeden z głównych tematów refleksji i badań socjologów i filozofów – jest to problem ładu lub porządku społecznego (T. Hobbes przedstawił ten problem tak: skoro wszyscy walczą przeciwko wszystkim, jak możliwe jest społeczeństwo?). Zespół Zadaniowy miał jednak w nazwie „**reintegrację społeczną**”. Wyrażenie to odgrywa znaczną rolę w **ustawie o zatrudnieniu socjalnym**, zdefiniowano tam również „**reintegrację zawodową**”. Reintegracja społeczna i zawodowa osób bezdomnych, chorych psychicznie, wychodzących z uzależnienia, z kryminalną przeszłością z problemami, bardzo długotrwale bezrobotnych itp. ma przebiegać w **Centrach Integracji Społecznej**.

Ostatnim wyrażeniem o znaczeniu przeciwnym do wykluczenia społecznego może być „**spójność społeczna**”. Jest to tłumaczenie angielskiego wyrażenia *social cohesion*. Pojęcie to używane jest głównie w dokumentach Rady Europy, która przyjęła **Strategię Spójności Społecznej**, a jej zrewidowana wersja została zainaugurowana w Warszawie w 2004 r. W Unii Europejskiej też jest używane, ale może częściej w kontekście polityki regionalnej (tłumaczone w takim kontekście u nas jako „**kohezja**”). Niemniej główny cel Strategii Lizbońskiej z 2000 r. zawierał wyrażenie „spójność społeczna” w znaczeniu tym, jakie mu się nadaje w Radzie Europy.

W Polsce lat 1990. w opracowaniach naukowych używano głównie terminów „marginalizacja” i „marginalność społeczna”. W pierwszej dekadzie XXI wypiera je „wykluczenie społeczne”, a głównym czynnikiem ułatwiającym ten proces jest to, że dominuje ono w dokumentach UE.

Ludzie zbędni i ich wizerunek

Drugim elementem tego wprowadzenia uczynię omówienie artykułu Stefana Czarnowskiego z 1935 pt. „**Ludzie zbędni w służbie przemocy**”. W jego treści znajdujemy określenia „**margines społeczny**”, „**marginesowość**”, „**człowiek marginesowy**” i „**ludzie marginesowi**”, „**reintegracja elementów marginesowych**”, „**wylączenie**”, co oznacza, że myślenie o społeczeństwie za ich pomocą nie jest wcale nowe. Poza tym wiele z refleksji tego uczonego wydaje się zadziwiająco aktualnych również w naszej dzisiejszej rzeczywistości.

Na początku artykułu nawiązuje on do zwycięstwa faszyzmu w Niemczech (w 1933 A. Hitler został kanclerzem Niemiec) i przedstawia jedno z zaproponowanych wyjaśnień tego fenomenu – drobnomieszczaństwo poparło Hitlera w odpowiedzi na zagrożenie ze strony proletariatu (ruchu robotniczego). Czarnowski sceptycznie do niego podchodzi i twierdzi, że czynników było wiele, wskazuje na jeden z nich, który według niego jest ważny:

- „**istnienie dostatecznie liczego „marginesu” społecznego** — by użyć terminologii Trashera [zapewne chodziło o Fredericka Thrashera jednego z socjologów szkoły chicagowskiej, którego praca o gangach młodzieżowych do dziś jest uważana za klasykę kryminologiczną] — tj. **dostatecznej liczby jednostek zdeklasowanych, nie mających określonego społecznego statusu, z punktu widzenia produkcji**

materialnej i intelektualnej uważanych za zbędnych i za takich uważających się... Należą tu ci wszyscy, których zorganizowana społeczność traktuje jako darmozjadów i natrętów, których pomawia przynajmniej o nieuzasadnione ambicje lub niedołęstwo, a częstokroć o różne zdrożności, jako to o tzw. kombinatorstwo, wyludzanie datków pod pozorem pożyczek, życie na pograniczu uczciwości i przestępczości — w każdym razie o pasożytnictwo na organizmie społecznym... ta sama zorganizowana regularna społeczność może żywić i żywić uczucie litości w stosunku do ludzi marginesowych”.

Jak widać Czarnowski używał jeszcze słowa „margines” w cudzysłowie, ale wszystkie wątki, które widzieliśmy w określeniach słownikowych już się pojawiają. Zwróćmy uwagę na określenie „**zdeklasowane**” na osoby, które nie mają społecznego statusu, są więc jakby poza strukturą społeczną danego społeczeństwa, nie należą do żadnej z klas czy warstw społecznych albo ich przynależność do nich jest wątpliwa. W późniejszej refleksji na ten temat przyjęło się słowo „podklasa”, o którym już wspomniałem, dobrze wyrażające ową pozaklasowość zdeklasowanych. W innej interpretacji **deklasacja może oznaczać proces szybkiego obniżania statusu społecznego**. Czarnowski odwołuje się głównie do postaw i opinii, jakie „zorganizowana społeczność” podziela na temat pewnych kategorii społecznych. Dodatkowo zauważa, że te opinie mogą być podzielane również przez tych, których one dotyczą – **uważani za zbędnych i za takich się uważający**. Zbędność to nie jest jednak jedyna cecha przypisywana ludziom marginesowym: natrętność, zdrożność, wyludzenie, kombinatorstwo, niedołęstwo i ostatecznie również wspomniane wyżej pasożytnictwo. Widać wyraźnie, że są to opinie głównie niepocholebne, chociaż towarzyszy im również litość. Odczucie litości może być jednak również poniżające dla tego, nad którym się litujemy.

Przykład opinii, jakimi „zorganizowana i regularna społeczność” obdarza bezrobotnych, którzy w dodatku za „dobrodziejstwa” jakich doznają od niej nie są wdzięczni:

- **„Ileż to słyszeliśmy i nawet czytaliśmy oskarżeń pod adresem bezrobotnych, iż to swoje położenie traktują jako zawód, by nie pracując żyć z rzekomej łaski społeczeństwa!... oburzenie prasy warszawskiej na „krnąbrność” głodujących bezrobotnych, którzy ośmielili się uważać, iż wydawane im obiady są im należne, i wyrażali niezadowolenie ze złego gatunku rozdzielanych produktów spożywczych”.**

Określenia typu „zawodowy bezrobotny” jest paradoksalne, gdyż z definicji osoba bezrobotna nie pracuje, poszukuje pracy i jest gotowa ją podjąć. Nietrudno zauważyć, że dzisiaj także pomawia się u nas bezrobotnych o to samo. Wspomnijmy te liczne historie o tym, jak to dzielny przedsiębiorca chce zatrudnić okoliczną ludność, która narzeka na to, że nie ma pracy, ale na jego ofertę zatrudnienia odpowiada tylko kilka osób, z których jeszcze mniej okazuje się dobrymi pracownikami. Podobny wydźwięk ma nagłaśnianie przypadków wyludzania zasiłków dla bezrobotnych i rent inwalidzkich. Pamiętajmy też i o tym, jak bardzo negatywne zabarwienie zyskało u nas słowo „**roszczeniowość**” (np. „postawy roszczeniowe”), a wyraża ono tylko tyle, że coś nam się należy nie z łaski, ale według prawa i sprawiedliwości. Mówi się więc np. o świadczeniach, które mają roszczeniowy charakter, czyli po spełnieniu obiektywnych kryteriów należą się nam i możemy ich dochodzić w sądzie czy sądopodobnej instytucji takiej jak Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Ponadto ludzie mają prawa nie tylko jako obywatele danego państwa, ale również jako ludzie (prawa człowieka). Bezrobotni z tekstu Czarnowskiego byli roszczeniowi, bo uznali, że należą im się posiłki o odpowiedniej jakości, a przecież „darowanemu koniowi w zęby się nie zagląda”. O „**mentalności roszczeniowej**” pisze się również w stosunku do pracowników najemnych. Oto, zamiast dziękować za pracę swoim dobroczyńcom (praco-dawcom) domagają się, a to lepszych warunków pracy, a to znowu wyższych płac itd. Termin „pracodawca” jest szeroko stosowany również w polskim

prawie, ale logicznie rzecz biorąc pracodawcami są również pracownicy najemni – w zamian za płacę dają swoją pracę. **Nie jest to układ dawca i biorca typu świadczeniodawca i świadczeniobiorca, ale umowa w formie coś za coś.**

Dalej Czarnowski pisał:

- **„Pojęcia marginesu społecznego nie należy mieszać z pojęciem lumpenproletariatu”.**

Lumpenproletariat to słowo, jakiego użył Karl Marx¹, a oznaczało ono dla niego: „męty, odpady, odrzuty wszystkich klas” (język który w dzisiejszej nauce jest nie do pomyślenia, zresztą „lump” to kolejne określenie pejoratywne), zaliczył do tej kategorii oszustów, hochsztaplerów, właścicieli burdeli, ulicznych handlarzy, żebraków. **W myśli Marxa burżuazja i proletariat były klasami zasadniczymi, produktywnymi i postępowymi w procesie historycznym, a lumpenproletariat był marginalny, bezproduktywny i wsteczny.** Cytat z „Manifestu komunistycznego”: „Lumpenproletariat, ten bierny wytwór gnicia najniższych warstw starego społeczeństwa, bywa tu i ówdzie wtrącany do ruchu przez rewolucję proletariacką, wskutek całego jednak swego położenia życiowego jest skłonniejszy do sprzedawania się jako narzędzie knoń reakcyjnych” – ta interpretacja obowiązuje też w artykule Czarnowskiego o ile faszyzm zaliczyłby on do „knoń reakcyjnych”. Dystans Czarnowskiego do pojęcia lumpenproletariatu wyjaśniony zostaje w taki sposób

- **„Obok włóczęgów, obok ludzi żyjących z dorywczej pracy, a więcej z dobroczynności - mieszczą się na marginesie społecznym zawodowi przestępcy, mieszczą się także ludzie uczciwi, którzy, mówiąc potocznie, z jakichkolwiek powodów „nie znajdują sobie miejsca na świecie”, a więc zarówno młodzież z rodzin robotniczych daremnie poszukująca zatrudnienia, jak drobnomieszczańscy dyplomanci szkół wyższych nie wiedzący, co począć ze swymi dyplomami, czy poszukujący protekcji i pomocy zamożnych krewniaków wywłaszczeni eks-ziemianie z Ukrainy”, a nieco dalej dodaje „W Polsce grupą etniczną typowo marginesową są Cyganie”.**

Są to bardzo różne zbiorowości i zauważmy, że niektórych z nich nie obejmuje termin „margines społeczny”, zdefiniowany tak, jak w Słowniku Języka Polskiego PWN czy w Encyklopedii PWN. Stąd można wnioskować, że „margines społeczny” jest dla Czarnowskiego pojęciem o szerszym zakresie znaczeniowym (obejmuje więcej zbiorowości i grup) niż pojęcie lumpenproletariat. Nasz socjolog komentuje różnorodność wśród ludzi marginesowych tak:

- **„mamy do czynienia z elementami bardzo różnymi co do pochodzenia i co do natury, ale znajdującymi się w położeniu formalnie jednakim w stosunku do ośrodków organizacyjnych społeczności regularnej, ustabilizowanej przynajmniej względnie. Właśnie „marginesowość” jest ich cechą wspólną...”.**

Zauważmy, że mamy tu kolejne dookreślenie sytuacji ludzi niemarginesowych. Cechuje ją względna stabilizacja, tzn. w porównaniu z ludźmi marginesowymi. Przeciwnością stabilizacji jest destabilizacja, która wiąże się z **niepewnością położenia, tymczasowością, zmiennością**. Widać też wyraźnie, że różnorodność grup zmarginalizowanych wynika stąd, że jest wiele wymiarów normalności.

¹ Przyjęło się w Polsce pisać „Karol Marks”. Świadomie stosuję pisownię oryginalną, ponieważ „Karol Marks” kojarzy się z rządami komunistów w Bloku Wschodnim. Prawdziwy Karl Marx ma z nimi i ich rządami tyle wspólnego, ile miał wspólnego Albert Einstein ze zrzuconiem bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki, albo Friedrich Nietzsche z rządami narodowych socjalistów w Niemczech.

Mechanizmy wytwarzania zbędności

Autor artykułu z 1935 niewiele napisał o tym, jakie mechanizmy powodują powstawanie marginesu społecznego, czy syndromu marginesowości, ale był pewien że:

- „istnieje on we wszystkich społeczeństwach, w których **środki produkcji są „związane”, tzn. ovladnięte przez ród, stan, Kościół czy zamkniętą organizację producentów**, bez względu na stopień rozwoju technicznego, ustrojowego, duchowego”, a dalej pisał w tym kontekście o „**monopolizacji kapitalistycznej**”.

Jest to wyjaśnienie ekonomiczne i jednocześnie socjologiczne. Pewne grupy zachowują i bronią swojej własności w stosunku do środków produkcji (ziemia, kapitał fizyczny i kapitał finansowy), co wyklucza inne grupy z możliwości utrzymania się z produkcji. Prywatna własność środków produkcji jako podstawa **wyzysku, alienacji i polaryzacji społecznej** (walka klas) w społeczeństwie to główny wątek refleksji Karla Marxa. Zwróćmy również uwagę na wyrażenie „**zamknięta organizacja**”, ponieważ Max Weber za pomocą pojęcia „**zamknięcie społeczne**” tłumaczył procesy marginalizacji i wykluczenia społecznego. Weber jednak myślał nie tylko o środkach produkcji, ale w ogóle o cenionych w społeczeństwie wartościach. Ekskluzywny dostęp w tym kontekście oznacza otwarty tylko dla niektórych i zamknięty dla innych. O czasach sobie współczesnych Czarnowski pisał tak:

- „Przeżywamy właśnie okres... monopolizacji [kapitalistycznej] i... bardzo intensywnego pomnażania marginesu społecznego... Wystarczy stwierdzić, że w dziedzinie nas obchodzącej wyraża się ona **wylęceniem na stałe olbrzymich rzesz od pracy produkcyjnej. Kartelizacja doprowadza do zamykania warsztatów w imię usunięcia konkurencji. Racjonalizacja doprowadza do ograniczenia liczby robotników. W rezultacie olbrzymie rzesze bezrobotnych tracą wszelką nadzieję znalezienia kiedykolwiek zatrudnienia, a młodzież — z roku na rok liczniejsza — znajduje wszystkie drzwi przed sobą zamknięte**. Nie jest ona zaliczana do bezrobotnych, tj. do liczby tych, którzy pracę utracili, ponieważ nigdy nie zdołała rozpocząć jakiegokolwiek pracy: **przechodzi ona od razu do kategorii ludzi „zbędnych”**... „rozwój obecnego kapitalizmu idzie wyraźnie w kierunku coraz większego ograniczania liczby sił roboczych”... „Mamy do czynienia z **wylęceniem rzesz poza nawias grupy produkcyjnie zorganizowanej**” i sugestia, że jest to świadoma polityka by napędzać poparcie dla faszyzmu.

Znowu widzimy, że głównymi czynnikami, na jakie zwraca uwagę Czarnowski są procesy monopolizacji, kartelizacji i racjonalizacji, które mają być charakterystyczne dla gospodarki kapitalistycznej i jej rozwoju, a ich skutkiem jest „**wylęcanie rzesz poza nawias grupy produkcyjnie zorganizowanej**” (jeszcze jedno określenie zbiorowości pozamarginesowej). Ważne w tym kontekście jest to, że Czarnowski lokuje uwarunkowania marginesowości raczej w procesach gospodarczych, a nie w cechach czy zachowaniach ludzi, których zorganizowana produkcyjnie społeczność uznaje za margines.

Funkcje marginesu w różnych czasach

Czarnowski odróżnia **funkcje spełniane przez margines społeczny** w czasach stabilnych i niestabilnych (wielkie przemiany socjalne i polityczne).

- **Czasy stabilne:** „mimo **wylęcenia**, [zbiorowości marginalne] są tolerowane dzięki temu, że spełniają określone funkcje — uważane za potrzebne, aczkolwiek nie cieszące się uznaniem, niekiedy pogardzane”, przykład Cyganów: „pomawiani o kradzieże, nawet dzieci i tak szczególnie dla chłopów naszego cennych koni, i mieszkańcy wsi przedsiębiorą szczególne środki ostrożności, gdy tylko obóz pojawi się w pobliżu. Jednocześnie korzysta się z ich usług jako kotlarzy, konowałów i wróżbitów. Przy sposobności różnych pilnych robót rolnych sezonowych...” i nieco

ogólniej „zarabiających wyświadczeniem drobnych dorywczych usług, np. zajęciem miejsca w ogonku dla kogoś, dla kogo czas jest drogi, albo odnoszeniem paczek, albo otwieraniem drzwiczek samochodów i rozpinaniem parasola nad wysiadającymi wystrojonymi damami”. Współczesne przykłady tego rodzaju to m.in. kierowanie samochodów na miejsca parkingowe, mycie szyb samochodów na skrzyżowaniach.

- **Czasy niestabilne:** „... w okresach wielkich przemian socjalnych i politycznych dostrzegamy, że znaczenie elementów marginesowych wzrasta się ogromnie, w miarę jak z jednej strony następuje ich pomnożenie, a z drugiej - jak są organizowane przez zdolne do tego, rozporządzające środkami materialnymi czynniki, i przetwarzane na taran do rozbicia ustalonego porządku”... „we wszystkich znanych nam wypadkach użycie ludzi marginesowych do rozbicia ustalonego stanu rzeczy poprzedzone zostało okresem bardzo intensywnego pomnożenia liczebnego „marginesu”.

O licznych funkcjach, jakie pełnią ubodzy we współczesnych społeczeństwach pisał też socjolog amerykański Herbert Gans. Niejednoznaczność pozycji marginalnej w czasach stabilnych bierze się stąd, że „wyświadczenie drobnych dorywczych usług” jest jednak w pewnym sensie pożyteczne, co może nieco zachwiać tezę o całkowitej zbędności i szkodliwości marginesu społecznego. Czarnowski po raz drugi wspomina Cyganów, nazywanych obecnie częściej Romami (ta zmiana jest istotna ponieważ to, jak nazywamy ludzi nie jest obojętne dla ich sytuacji społecznej), w kontekście marginesowości społecznej. Z jednej strony nasi chłopci bali się ich, z drugiej jednak korzystali z ich dorywczych usług. O **niejednoznaczności pozycji społecznej** jako ważnej cesze marginalności wspomniano często w kontekście sytuacji imigrantów w społeczeństwie. Pierwsze prace, w których była mowa o „człowieku marginalnym” dotyczyły właśnie sytuacji imigrantów w USA, przybywających tam pod koniec XIX i w pierwszej połowie XX wieku.

Polityka i marginalizacja

Z pewnością lata 1930., lata Wielkiego Kryzysu i jego społecznych skutków, należały do niestabilnych, dlatego Czarnowski koncentruje się na funkcjach drugiego rodzaju. Zasugerował on także, że marginalizacja i wykluczenie społeczne **mogą być skutkiem świadomej polityki**, a nie tylko procesów gospodarczych. Wspominał on o dwóch przykładach, które mają być przejawami takiej polityki.

- **Ubezpieczenia dla bezrobotnych:** „Znamy wszyscy od dawna już rozpoczętą, coraz intensywniejszą kampanię przeciwko ubezpieczeniom od bezrobocia. Pomijamy argumenty finansowe. Obchodzi nas tu jedynie to, że **odebranie bezrobotnemu zasiłku lub ograniczenie jego stawki do śmiesznie małych kwot doprowadza nieuchronnie do demoralizacji społecznej wielkich rzesz bezrobotnych**... badania, przeprowadzone na Zachodzie, dostarczyły dowodu, że przeciętny bezrobotny czuje się **normalnym członkiem społeczeństwa, nie pomniejszonym w swoim mniemaniu, dopóki otrzymuje zasiłek jako nie jałmużnę, ale rzecz należną**. Skoro go traci - staje się bardzo szybko człowiekiem uważającym się za stojącego poza prawem, człowiekiem zbędnym i pogardzanym, zatracającym poczucie solidarności, nawet klasowej, nienawidzącym wszystkiego i wszystkich, zazdroszczącym dawnym towarzyszom pracy, którzy zatrudnienia nie stracili.” ... „Staje się jednostką oderwaną, odosobnioną wśród tłumu jednostek podobnych”.
- **Reformy oświatowe:** „widzimy wprowadzenie w życie reform szkolnych, których skutkiem jest faktyczne skrócenie czasu nauki i faktyczne uniemożliwienie szerokim rzeszom osiągnięcia wyższego poziomu wykształcenia. Cały szereg szkół siedmioklasowych zastąpionych zostało czteroklasowymi, gimnazja straciły dwie klasy

najwyższe na rzecz liceów, skutkiem czego znaczna część młodzieży z wykształceniem średnim wcześniej niż dotychczas zacznie szukać pracy. Są tendencje do skrócenia czasu studiów w szkołach wyższych, co doprowadzić musi do wcześniejszego starania się o pracę większej liczby dyplomantów”... w konsekwencji młodzi **„W domu są ... ciężarem i często spotykają się z wymówkami, że nic nie robią. Przyjąć ich do pracy nie chce nikt. Uczyć się, czy douczać nie mają ani za co, ani gdzie.** Przedłużenie okresu obowiązkowego uczęszczania do szkoły i jednocześnie ułatwienie materialne spełniania tego obowiązku przyczyniłoby się niewątpliwie do uchronienia tej młodzieży przed przedwczesnym znalezieniem się na ulicy i pomniejszyłoby jej nacisk na proletariat pracujący”.

W Polsce przedwojennej była instytucja ubezpieczenia od bezrobocia, po roku 1989 próbowano do niej powrócić, ale jak dotąd się to nie udało, a dyskusja na ten temat zamarła. Zasiłki dla bezrobotnych mają jednak charakter „należny”, niemniej obecnie tylko kilkanaście procent bezrobotnych ma do nich prawo. Z czego utrzymuje się reszta? W większości korzystają z dochodów innych członków rodziny, a przez to pogarsza się sytuacja materialna gospodarstw domowych z bezrobotnymi. Ze względu na przyjęcie Polski do UE będziemy reformować system studiów wyższych w kierunku uniwersalnej struktury 3+2 (potwierdziła to już nowa ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym), co pewnie będzie się wiązało z likwidacją pięcioletnich studiów dziennych i zaocznych. Prawdopodobnie skróci to średni czas studiów, a więc i tu można się zastanawiać nad aktualnością argumentów Czarnowskiego. **Trudno jednak uznać, aby celem tych zaniechań i reform było zwiększenie dynamiki wytwarzania zbędności w naszym społeczeństwie. Nieskuteczność działań władz publicznych w zakresie ograniczania bezrobocia, ubóstwa i marginalności społecznej raczej jest skutkiem ubocznym wielu posunięć politycznych, które miały inne cele, a także procesów gospodarczych i społecznych, na które politycy wpływ mają niewielki.**

Reintegracja „elementów marginesowych”

Czarnowski podsumowuje swój artykuł w tonie alarmistycznym.

- „Powstaje w naszych oczach **armia wykołajeńców pochodzenia chłopskiego, robotniczego, inteligenckiego; olbrzymi, coraz liczniejszy margines, w coraz wyższej mierze składający się z ludzi młodych, pełnych młodzieńczego temperamentu, a skłonnych do wytwarzania w sobie „kompleksu mniejszej wartości”** i łaknących zaznaczenia się w przeciwieństwie do tych, którzy mają pracę, którzy zarabiają, którzy cieszą się szacunkiem ogółu. **Ludzie ci są dla faszyzmu potrzebni. Z nich bowiem rekrutuje on swoje bojówki”.**

Do trochę podobnego argumentu uciekł się względnie niedawno minister Jerzy Hausner, gdy uzasadniał danie priorytetu walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w działaniach nowoutworzonego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2003). W tym uzasadnieniu znalazł się argument, że ubodzy i wykluczeni stanowią zaplecze dla populistycznych i skrajnych sił politycznych. Miał zapewne na myśli wzrost znaczenia politycznego Samoobrony. Z perspektywy czasu (niemniej dość krótkiego) widać, że obawy te były raczej nieuzasadnione. Wydarzenia we Francji związane z rozruchami w biedniejszych dzielnicach i osiedlach zamieszkiwanych głównie przez imigrantów i ich potomków, młodzi kibice wszczynający bójki między sobą i walczący z siłami porządku, zorganizowana przestępczość zatrudniająca zbędną młodzież do swoich celów, to inne przejawy tego, co opisywał Czarnowski, ale na ogół bez politycznego wymiaru, tzn. nie wiąże się to z próbami obalenia ustroju politycznego.

W podsumowaniu artykułu czytamy:

- „mamy do czynienia z jednym zjawiskiem ogólnym. Jest nim proces mniej lub więcej gwałtownej **reintegracji do grupy elementów marginesowych**, organizowanych przez te czynniki, które dążą do rozprężenia swych sił i ugruntowania swego panowania. **W rzeczy samej mamy do czynienia z reintegracją, ze zrobieniem miejsca w społeczności dla tych, którzy dotychczas stałego miejsca uznanego nie mieli**”.

Czy dzisiejsze czasy są niestabilne, czy przyrasta liczba „ludzi zbędnych”, „ludzi marginesowych”, czy jakieś siły polityczne mogą to wykorzystać dla utrwalenia lub rozbicia zastanego porządku? Wskaźniki ubóstwa skrajnego (11,7%) i bezrobocia (ok. 20%) osiągnęły w 2003 r. najwyższy poziom od 1989. Poziom bezrobocia jest porównywalny z tym, jaki mieliśmy w latach 1930., gdy Czarnowski pisał swój tekst. Bezrobotna młodzież stanowi ok. 40% wszystkich bezrobotnych. Nasz porządek społeczny produkuje więc coraz większą liczbę „ludzi zbędnych”. Kto ich zreintegruje, czy znajdzie się dla nich miejsce w zorganizowanej produkcyjnie, regularnej i ustabilizowanej społeczności?

Władza publiczna stara się jakoś odpowiedzieć na te wyzwania. Główny kierunek polityki to wsparcie ze środków publicznych dla organizacji pozarządowych takich, jak Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, która **reintegruje poprzez tworzenie alternatywnych do zindywidualizowanego społeczeństwa rynkowego wspólnot życiowych i produkcyjnych (alterintegracja)**. Instrumenty takiego wsparcia zostały określone w ustawach o zatrudnieniu socjalnym, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (spółdzielnie socjalne). Tradycyjnie reintegracyjne funkcje przypisuje się pomocy społecznej. Są jednak głosy, że polskie społeczeństwo (czyli owa „zorganizowana i regularna społeczność”) przyzwyczaiło się do wysokiego bezrobocia, a zostanie on rozwiązany przez naturalne procesy demograficzne i wzrost gospodarczy. Do tego można dodać i tych urzędników z byłego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, którzy twierdzili, że wielu bezrobotnych mogłoby pracować, gdyby tylko im się chciało, dlatego to, że 14% naszych bezrobotnych ma prawo do zasiłków jest czymś pozytywnym, wyrazem prowadzenia przez nas „**aktywnej polityki społecznej**”. Tego rodzaju argumenty sprawiają, że bezrobocie i zbędność przestaje być problemem dla „zorganizowanej grupy produkcyjnej”. Dla jej przedstawicieli, urzędników ze stałymi pensjami i ciepłymi posadami, problemem społecznym jest teraz niechęć do pracy!

Metafora domu społecznego

W trzeciej części wprowadzania przedstawię za pomocą pewnej metafory zagadnienie marginalizacji i wykluczenia społecznego w socjologicznym układzie odniesienia. Wyobraźmy sobie, że społeczeństwo w sensie normatywnym, ta „zorganizowana regularna społeczność” lub „grupa zorganizowana produkcyjnie”, jaką „marginesowi społeczniemu” przeciwstawiał S. Czarnowski, jest wielopiętrowym domem. Na każdym piętrze są też różne pokoje. **Metafora oddaje zróżnicowanie społeczeństwa w wymiarze pionowym (klasy czy warstwy wyższe i niższe), jak i poziomym (np. ta sama klasa, ale różne sposoby i style życia)**. Pomiedzy piętrami i pokojami można się przemieszczać, ale trudniej dostać się z pięter najniższych na najwyższe, są też tacy, którzy pozostają ciągle na górze i tacy, którzy stale zamieszkują na dole tego domu. Nie zmienia to jednak zasadniczo tego, że jest to nadal ta „zorganizowana regularna społeczność”, nawet ci na najniższych piętrach i w najbardziej odległych pokojach do niej należą.

Dla przykładu w społeczeństwach kastowych przenoszenie się z piętra na piętro jest prawie niemożliwe, a najniższa kasta niedotykalnych zajmuje się najbardziej pogardzanymi zajęciami, które są jednak potrzebne społeczności. W liberalnych społeczeństwach przemysłowych z kolei możliwości mobilności społecznej są większe, a najniższe piętra zamieszkują niewykwalifikowani robotnicy. Zarówno kasta niedotykalnych, jak i warstwa

niewykwalifikowanych robotników to jednak część społeczeństwa, to nadal mieszkańcy domu społecznego, biorący udział w społecznym podziale pracy („grupa produkcyjnie zorganizowana”). Jeżeli pracę potraktujemy odpowiednio szeroko (aktywność użyteczna dla społeczeństwa), to oczywiście w społecznym domu znajdą również miejsce ci, którzy nie są formalnie zatrudnieni, ale np. dbają o dom rodzinny, wychowują dzieci, opiekują się niepełnosprawnymi członkami rodziny, co z punktu widzenia społecznego ma dużą wartość (z wąsko ekonomicznego punktu widzenia również, ponieważ rodzinne formy opieki i pomocy są bezpłatne dla podatników, tzn. nie wymagają nakładania podatków i finansowania redystrybucji i instytucji socjalnych). Stąd też za równie ważne uznaje się role rodzinne w organizacji społecznej. Więcej nawet, znajdują tam miejsce również wszyscy ci, którzy niekoniecznie są formalnie zatrudnieni, czy opiekują się innymi, ale robią coś pożytecznego dla społeczności.

Myśl o marginalności społecznej czy wykluczeniu społecznym sugeruje, że poza naszym metaforycznym domem, poza strukturą społeczną, wynikającą z podziału szeroko rozumianej pracy, poza „zorganizowaną i regularną społecznością” mogą jednak egzystować ludzie. W statycznym ujęciu mamy mieszkańców społecznego domu i tych, którzy znaleźli się poza nim. W ujęciu dynamicznym można obserwować mobilność w samym domu (z góry na dół i odwrotnie, z jednych pokoi do innych na tym samym piętrze), a także między domem i **społeczną próżnią** (np. mieszkańcy domu trafiają w społeczny niebyt, wykluczeni wracają do domu). Wynika stąd podział na trwale wykluczonych, wykluczonych z przerwami i być może wykluczonych przelotnie, chociaż zakłada się zwykle, że wykluczenie jest to stan trwały, a nawet dziedziczny.

Drugi ważny do dziś podział wykluczonych wprowadzony został co najmniej w Średniowieczu. Dzielono wtedy wykluczonych na **godnych tego, żeby im pomagać**, ponieważ znaleźli się oni poza społecznym domem bez własnej winy, np. sieroty, samotni starcy. **Niegodni pomocy** byli ci, którym przypisywano winę za to, że znaleźli się w społecznym niebycie. Wyróżniały tę kategorię takie cechy, jak zdolność do pracy, pozostawanie bez niej i oddawanie się zajęciom pogardzanym przez większość, np. prostytutka, hazard, włóczęgostwo, pijaństwo. Sytuację zmieniło nieco odkrycie tego, że osoby nawet bardzo niepełnosprawne mogą pracować, alkoholizm i hazard mogą to być choroby, a pozostawać bez pracy i bez domu można wbrew swej woli. Obecnie ten podział nadal ma znaczenie w polityce społecznej, niezdolnych do pracy społeczeństwo traktuje lepiej niż resztę zagrożonych wykluczeniem, np. w wymiarze świadczeń pieniężnych renta socjalna, renty inwalidzkie (stara nazwa, ale bardziej poręczna) albo zasiłek stały z pomocy społecznej są wyższe i przyznawane na dłuższe okresy (lub nawet bezterminowo) w porównaniu z zasiłkami dla bezrobotnych, świadczeniami integracyjnymi w Centrach Integracji Społecznej, czy zasiłkami okresowymi z pomocy społecznej (te są najniższe ze wszystkich). Dzieje się tak dlatego, że społeczeństwo obawia się o to, czy zbyt dobre traktowanie zdolnych do pracy, ale niepracujących, nie będzie zniechęcało klas niższych do podejmowania formalnego zatrudnienia.

Dlaczego niektórzy są stałymi mieszkańcami społecznego domu, inni tylko tymczasowymi, a jeszcze inni całe życie są poza nim? Dlaczego jedni na stałe osiedli na piętrach dolnych, a inni na górnych? Dlaczego czasem liczba ludzi w społecznym niebycie wzrasta, a czasem maleje? Na te pytania różnych udzielano odpowiedzi. Hipotezy ogólne w tej sprawie są co najmniej cztery:

- 1) **przyczyny wykluczenia społecznego są w samych wykluczonych i ewentualnie ich bliskich**, spowodowane są ich wewnętrznymi deficytami, np. nie mieli wykształcenia, byli niepełnosprawni, nie byli dość dynamiczni i elastyczni, byli leniwi, za mało się starali, za szybko zrezygnowali, mieli wady genetyczne, mieli złych rodziców itd. (dobrowolne wycofanie się z uczestnictwa w społeczeństwie z powodów politycznych

lub innych też jest przyczyną po stronie wykluczonego, ale takie sytuacje rzadko uznaje się za przypadki wykluczenia społecznego),

- 2) **przyczyny wykluczenia społecznego są w innych, w ich złośliwych działaniach, w egoizmie, oni wykluczają, żeby zachować swoją uprzywilejowaną pozycję,** wykluczeni są ofiarami mieszkańców domu, którzy w ten sposób poprawiają swoją własną pozycję (mniej ludzi do podziału społecznego dobrobytu),
- 3) **przyczyny wykluczenia społecznego są w samej konstrukcji i fundamentach społecznego domu,** jest on za mały dla wszystkich, zbyt ekskluzywny, za mało dostępny, utrzymanie w nim porządku wymaga wykluczenia zbyt wielu,
- 4) **przyczyny wykluczenia są poza wykluczonymi i poza „regularną i zorganizowaną społecznością”, to bezosobowe procesy** (np. gospodarcze), które przekształcają dom społeczny i jego strukturę w wyniku czego, pewne pokoje, a może nawet piętra znikają na zawsze i trzeba zasiedlić powstające w ich miejsce nowe, co wiąże się z większą liczbą wykluczonych.

W rzeczywistości wszystkie te uwarunkowania odgrywają pewną rolę, np. w czasie kryzysu gospodarczego najszybciej ich skutki czują na skórze ci, którzy są na dole społecznego domu.

Z punktu widzenia polityki społecznej względnie ostatnio pojawił się postulat budowania „**społeczeństwa dla wszystkich**”, w którym każdy miałby do odegrania czynną i aktywną rolę (Deklaracja i Program Działania Światowego Szczytu Społecznego w Kopenhadze w 1995). Nasz społeczny dom nie tylko ma być domem bez barier między piętrami i między pokojami na piętrach, ma również zatrzymać odpływ mieszkańców ku społecznej próżni i przyjąć wszystkich wykluczonych, chociażby do najbardziej oddalonych pokoi na najniższych piętrach.

Ta metafora ułatwia **odróżnienie klas-warstw niższych od zmarginalizowanych i wykluczonych społecznie**. Obejmuje zarówno **wizję pionowej hierarchii społecznej (układ pięter), jak i wewnętrznego i zewnętrznego kręgu (w samym domu pomiędzy pokojami na tym samym piętrze; dom i poza domem)**. Ułatwia też **zrozumienie węższego i szerszego ujęcia integracji społecznej**. To pierwsze promuje integrację w domu społecznym bez zwracania uwagi na zmarginalizowanych i wykluczonych, w drugim istotna jest integracja z uwzględnianiem również tych, którzy znaleźli się w społecznym niebycie niezależnie od powodów, dla których tak się stało. Można wyobrazić sobie również selektywną integrację w szerszym sensie obejmującą tylko wybrane kategorie wykluczonych. Ułatwia ona również odróżnienie ogólnych strategii politycznych polegających na zapobieganiu wykluczeniu społecznemu (np. sprawiedliwy porządek w domu społecznym) oraz reintegracji wykluczonych.

Słabą stroną tej metafory jest usunięcie z pola widzenia normatywnie rozumianego społeczeństwa jako społeczeństwa obywatelskiego, do którego należą wszyscy obywatele państwa, niezależnie od ich pozycji względem struktury społeczno-zawodowej (kiedyś obywatelstwo było bardziej ekskluzywne i oparte na statusie społecznym i/lub materialnym – obywatelem był więc szlachcic lub „posesjonat”). W takiej perspektywie raczej trudno reintegrować ze społeczeństwem kogoś, kto i tak do niego należy. **Gdy jednak odróżnimy formalne członkostwo od rzeczywistego uczestnictwa, a to od prawdziwego zaangażowania, to zobaczymy, że reintegracja może nie polegać na przywracaniu kogoś do społeczeństwa, a na umożliwianiu mu i zachęcaniu go do rzeczywistego uczestnictwa i prawdziwego zaangażowania**. Polega to zaś na korzystaniu z praw i wywiązywaniu się z obowiązków obywatelskich nie pod przymusem, ale z wewnętrznej motywacji.

Definicje

Rola definicji

Ruth Levitas, o której jeszcze wspomnę w dalszych wykładach, napisała kiedyś (w książce „Breadline Europe. The Measurement of Poverty”):

- **„Powszechnie zakłada się dzisiaj, że wykluczenie społeczne nie jest stanem, ale procesem. Otóż, nie jest ani jednym, ani drugim, jest pojęciem mniej lub bardziej użytecznym w opisywaniu i wyjaśnianiu rzeczywistości”.**

Warto dodać, że nie tylko do opisywania i wyjaśniania rzeczywistości używa się tego pojęcia, ale również do wpływania na politykę społeczną i w walce z politycznymi konkurentami do władzy. Pojęcie wykluczenia społecznego ma więc co najmniej **wymiar poznawczy** (opisywanie i wyjaśnianie), **wymiar normatywny** (oceny) i **wymiar polityczny** (postulaty zmian i reform), a kryterium podziału na te wymiary jest cel, do jakiego go używamy. Intuicja Levitas oparta jest na odróżnieniu pojęć (języka) od rzeczywistości, która za pomocą tych pojęć (języka) jest opisywana i wyjaśniana. W wyniku opisywania i wyjaśniania rzeczywistości otrzymujemy jej opisy i wyjaśnienia. Ich jakość może być różna, a zależy to również od używanych do tego celu pojęć. **Jeżeli używamy niejasnych i wieloznacznych pojęć do opisywania i wyjaśniania rzeczywistości, to otrzymane w wyniku tego opisy i wyjaśnienia będą również niejasne i wieloznaczne.** Jednym ze sposobów zmniejszania niejasności i wieloznaczności pojęć jest ich definiowanie, w wyniku którego otrzymujemy definicje. Te jednak mogą być również niejasne i wieloznaczne, jeżeli użyjemy do ich budowy pojęć niejasnych i wieloznacznych. Przy próbach pomiaru i w prawie definicje precyzuje się na tyle, aby można je było wykorzystać dla celów praktycznych, np. żeby ustalić stopę wykluczenia społecznego, czyli odsetek wykluczonych w społeczeństwie, albo wypłacić zasiłek dla osób należących do zbiorowości wykluczonych należy tak określić cechy definicyjne osoby wykluczonej społecznie, aby względnie łatwo było odróżnić osoby niewykluczone od osób wykluczonych. Gdy mowa o osobach zagrożonych wykluczeniem, to problemem nie jest już tylko odróżnienie niewykluczonych od wykluczonych, ale również niewykluczonych i wykluczonych od zagrożonych wykluczeniem, gdyż jest to trzecia i dodatkowa kategoria lub podkategoria w zbiorze niewykluczonych.

Jak mają się do siebie definicja wykluczenia społecznego i definicja osoby wykluczonej społecznie? W przypadku, gdy zdefiniujemy wykluczenie społeczne jako zbiór osób wykluczonych społecznie, pierwsza definicja nie wnosi wiele nowego i jest zależna od definicji osoby należącej do tego zbioru. Można też przyjąć, że definicja wykluczenia społecznego powinna być taka, że na jej podstawie da się odróżnić osoby wykluczone od niewykluczonych. Definicje jakiejś kategorii osób mogą się odwoływać do różnych cech osób, np. **biologicznych** lub cielesnych (m.in. płeć, wiek, kolor skóry, niepełnosprawność fizyczna), **sytuacyjnych** (m.in. jest zatrudniony, posiada dzieci, posiada mieszkanie, mieszka w dużym mieście, ma przyjaciół), **subiektywnych** (m.in. postawy, poglądy, odczucia wobec sytuacji swojej i/lub sytuacji innych), **związanych z aktywnością** (m.in. pracuje, szuka pracy, brał udział w wyborach, zgłosił się do urzędu pracy), **społecznych** (m.in. jakie postawy poglądy i odczucia żywią inni o nas). Wśród setek, a może tysięcy takich cech trzeba wybrać kilka, kilkanaście lub kilkadziesiąt takich, które będą charakteryzowały osobę wykluczoną społecznie w odróżnieniu od osób niewykluczonych społecznie. Nie musi to być związane z istnieniem lub nie istnieniem pewnych cech, ale z ich stopniem, np. posługując się skalą zamożności odróżnia się ubogich (niski poziom zamożności) od bogatych (wysoki poziom zamożności). Definicja wykluczenia społecznego powinna dać nam przynajmniej jakieś wskazówki, aby tego dokonać. Intuicja może nam podpowiadać, co to mogłyby być za cechy lub poziomy cech, ale może to za mało, szczególnie, że „wykluczenie społeczne” to nowy termin, chyba, że nasunie się skojarzenie z „marginesem społecznym”.

Czy definicja wykluczenia społecznego powinna spełniać jeszcze jakieś wymogi, poza dostarczeniem nam jasnych wskazówek co do tego, kto jest, a kto nie jest wykluczony społecznie lub zagrożony taką sytuacją? To zależy od tego, po co nam jest taka definicja. Definicje, które omawiam niżej służyły głównie do ogólnego wyjaśnienia, czym jest wykluczenie społeczne i bez dalszych konkretyzacji nie pozwalają określić listy cech czy kryteriów odróżniania osób wykluczonych od niewykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem.

Po przeglądzie kilkunastu różnych określeń i definicji ogólnych marginalności i wykluczenia społecznego wstępnie wyróżniłem kilka ich rodzajów. Były to definicje sytuujące wykluczenie społeczne w kontekście:

1. **uczestnictwa/partycypacji w życiu społecznym lub zbiorowym;**
2. **dostępu do zasobów, dóbr, instytucji i systemów społecznych;**
3. **ubóstwa i deprywacji potrzeb;**
4. **praw społecznych i ich realizacji;**

Każda z tych kategorii definicji poza 3 charakteryzowała się tym, że **wykluczenie społeczne wiązano z jakimiś deficytami w zakresie uczestnictwa (brak, niezdolność, niemożność), dostępu (ograniczony, utrudniony) i praw społecznych (odmowa, realizowane w niewielkim stopniu lub nierealizowane)**. Kategoria 3 to oczywiście sama w sobie nazwa pewnego rodzaju deficytów (np. w zakresie zasobów materialnych). Można zastanawiać się w związku z tym, czy kategoria 2 nie obejmuje również kategorii 3, ponieważ ubóstwo i deprywacja potrzeb zwykle odnosi się do tego, co jest jakimś zasobem lub dobrem, tzn. uznajemy za ubogich tych, którzy mają do dyspozycji mało zasobów i mało dóbr w stosunku do potrzeb czy do tego ile posiadają inni, co łatwo powiązać z ograniczonym dostępem do tych zasobów i dóbr.

Istotne też, że wyrażenia używane na określenie tych deficytów opatrywane są przymiotnikami „społeczny”, np. „marginalność społeczna”, „wykluczenie społeczne”. **Czy może być wykluczenie, które nie jest społeczne?** Przymiotnik „społeczny” identyfikuje na ogół to, co ma związek ze społeczeństwem, co wykracza ponad sprawy jednostki i jej biografii. Jeżeli wykluczenie społeczne uznamy za problem społeczny, to jego rozwiązanie też powinno mieć społeczny charakter, powinno być związane bardziej ze zmianą instytucji społecznych, a nie tych, którzy zostali uznani za wykluczonych społecznie lub podlegających procesom wykluczenia społecznego. Jest to stare zagadnienie dotyczące tego, gdzie lokuje się źródło problemów społecznych – w społeczeństwie i jego strukturze, czy w jednostce i jej deficytach nad którymi nie ma ona kontroli lub takimi, nad którymi ma kontrolę. Stanowisko pośrednie bierze pod uwagę czynniki wszystkich rodzajów.

Problemy z uczestnictwem w życiu społecznym

Rozpocniemy od przyjrzenia się definicjom marginalności, marginalizacji i wykluczenia społecznego, w których za kluczowe uznano **deficyty uczestnictwa**. Ta formuła wydaje się być przyjmowana najczęściej. K.W. Frieske tak rozpoczyna jeden ze swoich tekstów dotyczących marginalności społecznej (w książce „Opieka i kontrola”):

- „Zarówno w społeczeństwach, jakie znamy z przekazów historycznych, jak i w społeczeństwach współczesnych dostrzegamy obecność ludzi, którzy – z rozmaitych powodów – **uczestniczą w życiu zbiorowym w stopniu mniejszym aniżeli jego pozostali uczestnicy**”.

Zakłada się tu stopniowalność uczestnictwa w życiu zbiorowym (jedni uczestniczą bardziej, a inni mniej), a jego niski poziom uznaje się za cechę marginalności. Ponadto mamy tu również sugestię, że różne mogą być powody niskiego poziomu uczestnictwa. Kilka przykładów definicji tego rodzaju.

- „Wykluczenie społeczne to **niezdolność do uczestnictwa w uznawanych za ważne aspektach życia społecznego – gospodarczych, politycznych i kulturowych**. Skrajne wykluczenie społeczne występuje, gdy niezdolności do uczestnictwa w tych trzech wymiarach życia społecznego mają bardziej charakter wzajemnych wzmocnień niż równoważenia się” (Badania International Institute for Labour Studies i UNDP w: Problemy Polityki Społecznej 5/2003).
- „Marginalność to **brak uczestnictwa jednostek i grup społecznych** w tych sferach życia, w których uzasadnione jest – stosownie do określonych kryteriów – oczekiwanie, że jednostki te i grupy będą w nich uczestniczyły” (G. Germani „Marginality” 1980).
- „Jednostka jest społecznie wykluczona, jeżeli jest ona pod względem geograficznym mieszkańcem tego społeczeństwa, ale 1) **z powodów będących poza jej kontrolą nie może uczestniczyć w normalnych aktywnościach obywateli w tym społeczeństwie** i 2) chciałaby ona w nich uczestniczyć” (Center for Analysis of Social Exclusion, „Understanding social exclusion” 2002)

Użycie w pierwszej definicji określenia „niezdolność do uczestnictwa” sugeruje, że **wykluczenie społeczne jest niezawinione i niedobrowolne**. Podobnie w trzeciej definicji podkreśla się, że powody nieuczestniczenia są **poza kontrolą jednostki. Ze stwierdzenia, że ktoś nie uczestniczy w życiu społecznym, nie wynika jeszcze, dlaczego tak się dzieje**. Przyczyny i motywy takiego „nieuczestnictwa” mogą być rozmaite. Jeżeli jednak przypiszemy je niezdolności do uczestnictwa tzn. X nie uczestniczy w życiu społecznym, ponieważ jest do tego niezdolny, oznaczać to musi jakiś rodzaj niemożności, a nie brak chęci, czy też świadomą niechęć do uczestnictwa (co zdarzyć się może, gdy wycofujemy się z uczestnictwa w życiu społecznym, które oceniamy negatywnie, np. strajk można interpretować jako chwilowe i buntownicze wycofanie się z uczestnictwa w życiu gospodarczym). Ponadto **niezdolność może być odróżniona od niemożności**, np. jeżeli ktoś jest niezdolny do pracy, to nie może uczestniczyć w ważnym aspekcie życia społecznego, ale są też ludzie zdolni do pracy, którzy znaleźć jej nie mogą, czyli w ich przypadku mamy do czynienia z **niemożnością bez niezdolności**.

W świetle pierwszej definicji **życie społeczne ma charakter wieloaspektowy**. Niektóre z tych aspektów są przez kogoś wyróżniane i uznawane za ważne. Można sądzić, że tylko niezdolność do uczestnictwa w tych ważnych aspektach życia społecznego jest wykluczeniem społecznym. Zasugerowano, że ważne są **trzy takie aspekty: gospodarczy, polityczny i kulturowy**. Można na tej podstawie odróżnić **trzy rodzaje czy typy wykluczenia społecznego - gospodarcze, polityczne i kulturowe**:

1. niezdolność do uczestnictwa w gospodarczych aspektach życia społecznego (w skrócie „w życiu gospodarczym”);
2. niezdolność do uczestnictwa w politycznych aspektach życia społecznego;
3. niezdolność do uczestnictwa w kulturowych aspektach życia społecznego.

Jeżeli główne zachowania gospodarcze to produkowanie, wymienianie i konsumowanie, to można dalej dzielić wykluczenie gospodarcze na **wykluczenie z produkcji** (niezdolność do uczestnictwa w produkcji), **z wymiany** (niezdolność do uczestnictwa w wymianie) i **z konsumpcji** (niezdolność do uczestnictwa w konsumpcji).

Zasugerowano również, że te **niezdolności czy wykluczenia mogą wzajemnie na siebie oddziaływać. Przy czym mogą to być oddziaływania na zasadzie wzajemnego wzmocniania bądź wzajemnego równoważenia**, np. niezdolność do uczestnictwa w życiu gospodarczym wzmocnia niezdolność do uczestnictwa w życiu politycznym, tzn. im bardziej jesteśmy niezdolni do pierwszego tym bardziej jesteśmy niezdolni do drugiego i odwrotnie; albo niezdolność do uczestnictwa w życiu gospodarczym równoważy niezdolność do uczestnictwa w życiu politycznym, tzn. im bardziej jesteśmy niezdolni do pierwszego rodzaju

uczestnictwa tym mniej jesteśmy niezdolni do drugiego. Zakładając, że skutkiem niezdolności do uczestnictwa w życiu gospodarczym jest ubóstwo, a ubodzy są niezdolni do uczestnictwa w życiu politycznym i kulturalnym, dojdzie do wzajemnego wzmocnienia wykluczeń. Jeżeli bylibyśmy społeczeństwem doskonale rynkowym, gdzie za wszystko trzeba płacić, a pieniądze dostaje się tylko za pracę, to brak uczestnictwa w zatrudnieniu mógłby zasadniczo upośledzić naszą zdolność czy możliwość do uczestnictwa w innych sferach, do których dostęp uzyskuje się za pieniądze. Byłby to mechanizm odpowiadający za to, że wykluczenie społeczne z życia gospodarczego wpływa negatywnie na uczestnictwo we wszystkich innych ważnych wymiarach. W rzeczywistych społeczeństwach wiele uprawnień nie jest związanych ze statusem majątkowym, co zmniejsza poziom powiązania wykluczenia gospodarczego i wykluczeń pozostałych rodzajów.

Definicja wskazująca na niezdolność do uczestnictwa jako główną cechę definicyjną wykluczenia społecznego nie zawiera informacji skąd się wzięła owa niezdolność, jakie są jej skutki, czy można jakoś na nią wpływać i w jaki sposób. Możemy więc zadać następujące pytania.

- Czy wynika ona z fizycznej i/lub psychicznej niezdolności do uczestnictwa, np. ktoś jest tak zasadniczo **niesprawny fizycznie i psychicznie**, że nie jest w stanie samodzielnie produkować i konsumować?
- A może brakuje czegoś innego niż sprawność fizyczna i psychiczna, co jest jednak również warunkiem koniecznym uczestnictwa w ważnych aspektach życia społecznego, chociażby **wiedzy i umiejętności**, np. ktoś kto jest sprawny fizycznie i psychicznie nie jest zdolny do uczestnictwa w życiu politycznym, ponieważ nic o nim nie wie i nie umie w nim uczestniczyć?
- Czy może niezdolność ta wynika z braku **odpowiednich uprawnień lub ich nierealizacji**, czyli ktoś jest sprawny, wie i umie uczestniczyć, ale nie ma uprawnień do tego, żeby uczestniczyć w życiu społecznym, np. kobiety kiedyś nie miały uprawnień do uczestnictwa w wyborach politycznych?
- A jeżeli ktoś jest zdolny, ma wiedzę i umiejętności, a także odpowiednie uprawnienia, czy to już wystarczy, aby być zdolnym do uczestnictwa?

W definicji Germaniego nie chodzi o niezdolność do uczestnictwa lub niemożność uczestniczenia, ale o jego brak. Na różnicę w tych punktach widzenia wskazywałem wyżej. Dodam tutaj, że ludzie niezdolni do uczestnictwa lub nie mający możliwości uczestnictwa prawdopodobnie nie będą uczestniczyć, wystąpi więc w ich przypadku brak uczestnictwa. **Nieuczestnictwo czy brak uczestnictwa w życiu społecznym może jednak wynikać z czegoś innego niż niezdolność czy brak możliwości, może być to świadoma i dobrowolna decyzja.** Dlatego definicja Germaniego obejmuje więcej przypadków w porównaniu z pierwszą i trzecią, włącznie z dobrowolnym i świadomym nieuczestniczeniem w ważnych aspektach czy wymiarach życia społecznego.

Zagadnienie to jest też obecne w dyskusjach nad bezrobociem i ubóstwem, tzn. czy bezrobotnymi i ubogimi są również ci, którzy dobrowolnie i świadomie wybierają życie bez pracy i zaspokojenie potrzeb na niskim poziomie? Przychyłam się tu do argumentów Amartyi Sena, który twierdził, że dobrowolne niezaspokojenie potrzeb, np. post należy odróżnić od niedobrowolnego niezaspokojenia potrzeb, czyli głodu. Na tej samej zasadzie trzeba odróżniać dobrowolne pozostawianie bez pracy, tj. bierność zawodową i niedobrowolne pozostawianie bez pracy, czyli bezrobocie. Na tej podstawie można stwierdzić, że bliższa tym rozstrzygnięciom jest jednak pierwsza i trzecia z omawianych definicji – **niedobrowolnie nieuczestnictwo wynikające z niezdolności i braku możliwości jest wykluczeniem społecznym i ma charakter problemu społecznego**, a dobrowolne nieuczestnictwo problemem w takim stopniu nie jest, ewentualnie jest to problem innego rodzaju. W ostatniej z definicji szczególnie to podkreślono, niemożności powinna towarzyszyć chęć uczestnictwa

(„chce, ale nie może” w odróżnieniu od „nie chce i nie może” lub „nie chce, ale może”). Można też stwierdzić na tej podstawie, że **marginalność społeczna jest pojęciem o szerszym zakresie znaczeniowym, niż pojęcie wykluczenia społecznego**. Obejmuje też przypadki dobrowolnego nieuczestnictwa w życiu społecznym, co też może być uznawane za problem lub przejaw problemów społecznych (szczególnie, jeżeli nieuczestnictwo ma postać buntowniczy i wywrotowy, np. strajki, ale również dobrowolne nieuczestnictwo w prokreacji czy życiu rodzinnym przysparzać może wielu problemów).

W definicji pierwszej była mowa o uczestnictwie w uznanych przez kogoś za ważne aspektach życia społecznego, Germani wyróżnia pewne sfery życia na podstawie uzasadnionego oczekiwania uczestnictwa w nich. Innymi słowy, **są takie sfery życia, w których jednostki lub grupy powinny uczestniczyć**, a powinność ta jest uzasadniona w świetle „określonych kryteriów”. Nie wiemy, jakie to kryteria, podobnie, jak nie wiedzieliśmy w przypadku wcześniej przytoczonej definicji, jakimi kryteriami się posługiwać, aby odróżnić od siebie ważne i nieważne aspekty życia społecznego albo, jak uzasadnia się wyróżnienie pewnych aspektów jako ważnych. Zapewne chodzi tu o system wartości wyznawany przez ustabilizowaną klasę średnią. Wskazanie, że jednostki powinny uczestniczyć może oznaczać, że mają **moralny obowiązek uczestnictwa**. Uczestnictwo w ważnych aspektach życia społecznego jest więc pożądane nie tylko ze względu na to, jakie korzyści może przynieść jednostce i nie tylko z jej punktu widzenia.

Dlaczego niski poziom uczestnictwa lub nieuczestnictwo w życiu zbiorowym uznaje się za problem? Może tak być z co najmniej dwóch ogólnych powodów:

1. życie zbiorowe uznaje się za cenne samo w sobie (jesteśmy istotami społecznymi i uczestnictwo społeczne jest zgodne z naszą naturą, a więc ktoś, kto uczestniczy w mniejszym stopniu w mniejszym też stopniu realizuje własne człowieczeństwo);
2. życie zbiorowe jest instrumentem osiągania innych cennych rzeczy, przy czym mogą być one cenne z punktu widzenia własnego interesu jednostki (np. uczestnictwo w produkcji daje m.in. korzyści finansowe) i/lub tak czy inaczej pojmowanego dobra wspólnego (wtedy mowa o obowiązkach wobec społeczeństwa, np. uczestnictwo w produkcji powiększa wytworzony produkt, uczestnictwo w konsumpcji tworzy popyt).

Życie zbiorowe, a ściślej niektóre jego formy nie zawsze jednak oceniane są jednoznacznie pozytywnie. Jeżeli uczestnictwem w życiu zbiorowym jest też młodzieżowa gangsterka, prostytutka, praca w SB albo praca dzieci w kopalni, to zapewne nie wszyscy będą chcieli zwiększania uczestnictwa w takich formach życia zbiorowego. **Wtedy nie brak uczestnictwa jest problemem, ale właśnie uczestnictwo, które ocenia się negatywnie i mówi się o nim, że jest na złych warunkach lub nie powinno mieć miejsca**. Ten aspekt sprawy dość często jest pomijany, ponieważ kiedy mowa o uczestnictwie w społeczeństwie, ma się na myśli to, co Stefan Czarnowski nazywał „regularną i zorganizowaną społecznością” przeciwstawioną marginesowi społecznemu, a nie neutralne pojęcie ze słownika socjologii (w którym mieszczą się również negatywnie oceniane formy uczestnictwa).

Problemy z dostępem do zasobów, instytucji, systemów społecznych

W drugiej grupie definicji kluczowym dla zrozumienia marginalności i wykluczenia społecznego czyni się deficyty w **dostępie do zasobów, instytucji, systemów społecznych**. Oto kilka przykładów.

- „Wykluczenie społeczne to stan, jak i proces. Jako stan jest równoznaczne z relatywną deprivacją, **jako proces odnosi się do społecznie kształtowanych struktur i procesów, które utrudniają części populacji dostęp do zasobów gospodarczych, do dóbr społecznych, i do instytucji określających ich los**” (Badania IILS i UNDP).

- „problem społecznej marginalności... mimo swojej historycznej zmienności – jest to przede wszystkim kwestia utraty podstaw społecznego zakorzenienia jednostek, sposobów ich włączania się w życie zbiorowe i korzystania ze związanych z tym uprawnień; a zatem **kwestia dostępu do – uznawanych za ważne – instytucji społecznych...** W społeczeństwach przemysłowych to kwestia dostępu do rynku pracy i do rynku konsumpcji, a także dostępu do przywilejów związanych ze **statusem obywatela**. (K.W. Frieske)
- „Wykluczenie społeczne to dynamiczny i wielowymiarowy proces **pełnego odcięcia lub częściowego ograniczania dostępu do różnych społecznych, gospodarczych, kulturowych i politycznych systemów, które pomagają jednostce w integracji ze społeczeństwem**”.

W świetle tych definicji możemy przyjąć, że społeczne zakorzenienie, włączanie w życie zbiorowe czy integracja ze społeczeństwem dokonują się **za pośrednictwem pewnych instytucji i systemów społecznych, np. rynku pracy, rynku konsumpcji, systemu edukacji, systemu zabezpieczenia społecznego**. Nawiązując do pierwszej grupy definicji – uczestnicząc w tych instytucjach i systemach uczestniczymy w życiu społeczeństwa i korzystamy z jego dobrodziejstw, są to struktury pośredniczące na drodze do pełnego uczestnictwa (w wystarczającej liczbie ważnych instytucji i aspektów społeczeństwa). Jeżeli „dostęp” rozumiemy jako „możliwość”, to „brak dostępu” jest „brakiem możliwości”, a stąd już blisko do „braku możliwości”. Na tej podstawie możemy postawić znak równoznaczności między **„brakiem możliwości uczestnictwa w ważnych instytucjach społecznych”** a **„brakiem dostępu do ważnych instytucji społecznych”**. Nacisk na dostęp sugeruje może bardziej problemy zewnętrzne wobec samej jednostki, tzn. ktoś nam ogranicza dostęp, a nie my sobie go ograniczamy własnym zachowaniem, chociaż dostęp może być też ograniczony niepełnosprawnością.

Jaką rolę odgrywają tu zasoby? Brak możliwości lub brak dostępu do ważnych instytucji społecznych może być powodowany tym, że nie ma odpowiednich zasobów do dyspozycji. Dostęp do instytucji integrujących trzeba uzyskać, nie jest on dany, a więc potrzebne są do tego jakieś zasoby. Te z kolei też nie są dane i łatwo dostępne. Za zasoby można uznać same instytucje społeczne, a więc pierwszy warunek, aby były dostępne jest ich istnienie. W uproszczeniu porządek byłby więc taki:

**zdobycie dostępu do zasobów => zdobycie dostępu do instytucji => możliwość
uczestnictwa + chęć uczestnictwa => uczestnictwo**

Interesującą koncepcję zasobów zaproponowali Anna Giza-Poleszczuk, Mirosława Marody i Andrzej Rychard (w książce „Strategie i system”):

- „Zasobem jest wszystko to, co znajduje się w dyspozycji jednostki czy grupy; w kapitał przekształca się tylko wówczas, gdy na danym rynku... istnieje popyt na określonego rodzaju zasoby... gdy zasady i reguły życia społecznego pozwalają ów zasób z korzyścią spożytkować”.

Zauważmy, że „zasoby do dyspozycji” muszą najpierw być jakoś uzyskane, stąd koncepcja ta w mniejszym stopniu uwzględnia problem dostępu do zasobów. Zwrócono jednak uwagę, że same zasoby bez **kapitalizacji i pozwolenia** nie dadzą jeszcze korzyści, np. w postaci uczestnictwa. Można mieć więc spore zasoby indywidualne na poziomie jednostki, np. wysokie kwalifikacje, na które jednak nie ma popytu, a więc nie można ich skapitalizować i nie przynoszą one żadnej korzyści w postaci dostępu do uczestnictwa temu, kto nimi dysponuje. Ponadto, nawet jeżeli taki popyt jest, „zasady i reguły życia społecznego” mogą nadal blokować wykorzystanie tego zasobu, np. wysokie kwalifikacje ma osoba czarnoskóra lub kobieta, a zasady i reguły są takie, że nie zatrudnia się osób czarnoskórych lub kobiet na

wysokich stanowiskach. Zasoby zostały podzielone przez tych autorów na cztery kategorie (dodając do tego podział na poziom jednostki i poziom zbiorowości mamy ich osiem):

1. **indywidualne** (demograficzne, kulturowe, psychologiczne cechy jednostek) – cechy jednostek i kapitał ludzki społeczności, czyli cechy jednostek w danej społeczności (nazwa kapitał jest tu trochę myląca, chodzi o zasoby, które dopiero mogą być skapitalizowane);
2. **społeczne** (sieć powiązań i interakcji jednostki, zaufanie między jednostkami, chęć pomagania innym) – sieci społeczne jednostki i kapitał społeczny (patrz uwaga przy poprzednim punkcie);
3. **publiczne** (dobra publiczne z problematyką i uzasadnieniem mądrego nadzoru państwa) – dobra publiczne są z definicji na poziomie zbiorowości;
4. **instytucjonalne** (instytucje jako trwale reguły i wzory działania, których wcieleniem są organizacje, zresztą autorzy mówią też o zasobach organizacyjnych, których warunkiem kapitalizacji jest znajomość reguł, które wcielają czy na podstawie których działają) – zarówno zasoby jak i warunki ich kapitalizowania czy aktywizowania.

Jak wspominałem wyżej niski poziom lub brak zasobów zwykle wiązany jest z ubóstwem. W tradycyjnych ujęciach chodziło przede wszystkim o **zbyt niski poziom zasobów finansowych i materialnych** – dochody i/lub rzeczy jakimi dysponuje jednostka są zbyt niskie w stosunku do potrzeb jej samej i jej gospodarstwa domowego. Nie mówi się o osobie ze zbyt niskim poziomem wykształcenia (jedna z kategorii zasobów indywidualnych i „kapitału” ludzkiego), że tylko dlatego jest ona uboga. Wymagałoby to rozszerzenia pojęcia ubóstwa na wszystkie kategorie zasobów. Mielibyśmy wtedy również poza ubóstwem finansowo-materialnym jeszcze ubóstwo indywidualne lub ubóstwo pod względem kapitału ludzkiego (np. zbyt niski poziom wykształcenia), ubóstwo społeczne lub pod względem kapitału społecznego (np. zbyt niski poziom zasobów społecznych), ubóstwo publiczne (zbyt niski poziom zasobów publicznych) i ubóstwo instytucjonalne (zbyt niski poziom zasobów organizacyjnych).

Ubóstwo i deprywacja

Dochodzimy teraz do trzeciej grupy definicji, w których podkreślano związki między wykluczeniem społecznym a ubóstwem i deprywacją potrzeb, ale również z innymi wyróżnionymi przeze mnie kategoriami (uczestnictwo, prawa społeczne).

- „**Wykluczenie społeczne w porównaniu z ubóstwem oznacza więcej aspektów deprywacji, które przeszkadzają ludziom w uczestnictwie w społecznych aktywnościach lub w korzystaniu z publicznych lub prywatnych usług**” (angielski „Słownik polityki społecznej”, w tym samym słowniku w haśle „ubóstwo” stwierdzono, że **ubóstwo relatywne** nazywane jest deprywacją lub wykluczeniem społecznym).
- „Wykluczenie społeczne to obiektywna, jak i subiektywna cecha ludzkiego życia. **W sensie obiektywnym charakteryzuje się materialną deprywacją** i naruszaniem praw socjalnych (włączając w to prawa zatrudnionych i bezrobotnych). Jako uczucie subiektywne cechuje się poczuciem społecznej niższości lub utratą wcześniejszego statusu społecznego (Badania IILS i UNDP).
- „Proces, będący wynikiem akumulacji i współoddziaływania między różnymi czynnikami ryzyka o charakterze społecznym i środowiskowym, który sprawia, że ludzie są bardziej narażeni na (i dotknięci) ubóstwem. **Jest to więc proces ubożenia**” (G. Quaranta).

W pierwszej definicji podkreślono, że wykluczenie społeczne to więcej deprywacji niż tylko deprywacja wynikająca z ograniczonego dostępu do zasobów finansowo-materialnych. Gdybyśmy więc wzięli pod uwagę propozycję z ostatniego akapitu poprzedniego punktu, to

takie wielowymiarowe ubóstwo byłoby wykluczeniem społecznym. Ubóstwo relatywne lub deprywacja relatywna oznacza niedobrowolnie niezaspokojenie tych potrzeb, których zaspokojenie uznaje się w danym społeczeństwie za elementarne warunki uczestnictwa w normalnych aktywnościach czy odgrywania ról społecznych zgodnie z przypisanymi im przez kulturę oczekiwaniami (obowiązki społeczne). Ubóstwo absolutne tym się różni od relatywnego, że bierze się pod uwagę wyłącznie niezaspokojenie potrzeb warunkujących przetrwanie biologiczne (oczywiście jest to jeden z elementarnych warunków uczestnictwa, ale nie jedyny, tzn. nie wystarczy żyć, żeby uczestniczyć). Koncepcję ubóstwa relatywnego spopularyzował Peter Townsend, ale już Adam Smith zauważył, że człowiek bez przyzwoitej koszuli wstydzi się pokazać publicznie, chodziło więc nie o ubóstwo grożące życiu, ale przeszkadzające w godnym (bez narażenia się na wstyd) uczestnictwie w sferze publicznej.

W odróżnieniu ubóstwa absolutnego od relatywnego może pomóc skrzyżowanie dwóch wymiarów – kryterium ustalenia minimum zaspokojenia potrzeb (obiektywne normy ustalone przez ekspertów od konsumpcji lub porównanie z tym, jaki poziom konsumpcji dominuje w społeczeństwie) oraz rodzaj potrzeb (warunki konieczne dobrego funkcjonowania na poziomie biologicznym lub warunki konieczne dobrego funkcjonowania w rolach społecznych). W ten sposób otrzymujemy cztery rodzaje ubóstwa, w tym dwa rodzaje ubóstwa relatywnego.

		Rodzaj potrzeb
Kryterium wystarczalności	Potrzeby przetrwania	Potrzeby uczestnictwa
Obiektywne normy	Ubóstwo absolutne fizyczne	Ubóstwo absolutne partycypacyjne
Porównanie z poziomem życia większości lub poziom przyzwoity według opinii większości	Ubóstwo relatywne fizyczne	Ubóstwo relatywne partycypacyjne

W wielu dokumentach publicznych Unii Europejskiej i Rady Europy często mowa o „ubóstwie i wykluczeniu społecznym” łącznie. Próby odróżniania wykluczenia społecznego od ubóstwa były dość często podejmowane w literaturze. Te dwa fakty oznaczają, że ubóstwo i wykluczenie społeczne to bardzo bliskie znaczeniowo terminy, np. autorzy komentarza do wyników badań Diagnostyka Społeczna 2003 stwierdzili m.in.:

- „Zagrożenie wykluczeniem społecznym może być oceniane na podstawie ryzyka znalezienia się w sferze ubóstwa i pozostawania w niej”.

Wynika stąd, że wykluczenie społeczne to trwałe ubóstwo, chyba że byłby to dopiero skutek trwałego ubóstwa, które wtedy byłoby tylko ogniwem pośrednim między zagrożeniem wykluczeniem a samym wykluczeniem. Co schematycznie można by przedstawić następująco.

zagrożenie wykluczeniem społecznym => trwałe ubóstwo

ALBO

zagrożenie wykluczeniem społecznym => trwałe ubóstwo => wykluczenie społeczne

Z kolei K.W. Frieske związki między ubóstwem i wykluczeniem społecznym przedstawia tak:

- „ubóstwo... to raczej takie szczególne okoliczności, które nie pozwalają ludziom nimi dotkniętym na uczestnictwo w życiu zbiorowym i – zwłaszcza – w istotny sposób pomniejszają ich możliwości uczestniczenia w podstawowych instytucjach społecznych od rodziny poczynając, na wymiarze sprawiedliwości kończąc”.

Można to uprościć tak: **to, co przeszkadza ludziom w uczestnictwie jest ubóstwem**, a więc jeżeli wystąpi ubóstwo należy oczekiwać ograniczenia uczestnictwa. Jeżeli wykluczenie to wymuszone ograniczone uczestnictwo, ubóstwo jest tym, co je powoduje. **Ubóstwo jest więc przyczyną wykluczenia społecznego**. Dodajmy, że jest to określenie prawie równoznaczne z koncepcją ubóstwa relatywnego.

W badaniach międzynarodowych, z których pochodziły niektóre z przytoczonych wyżej definicji stwierdzono, że relacje między ubóstwem a wykluczeniem społecznym mogą być bardzo różnie przedstawiane. Wykluczenie społeczne może:

1. Zastępować ubóstwo jako opis niekorzystnego położenia jednostki.
2. Być elementem brany pod uwagę przy obliczaniu linii ubóstwa na podstawie dochodu lub konsumpcji, tzn. dochód, przy którym zasadniczo spada uczestnictwo w ważnych aspektach życia społecznego uznaje się za próg ubóstwa, czyli osoby mające dochody poniżej tego progu uznaje się za ubogie.
3. Być szczególnym sposobem konceptualizacji ubóstwa, który podkreśla proces, wielowymiarowość, standardy społeczne i zróżnicowanie populacji ubogich.
4. Być konsekwencją materialnego ubóstwa.
5. Być przyczyną materialnego ubóstwa.
6. Być pojęciem normatywnym, które jest oparte na wizji sprawiedliwości społecznej odmiennej od tej, która dominuje w utylitaryzmie, będącym podstawą większości (choć nie całości) myślenia o ubóstwie.

Przedstawię teraz bardziej systematyczne próby odróżnienia pojęcia ubóstwa od pojęcia wykluczenia społecznego. Propozycja Petera Abrahamsona i mój krytyczny komentarz.

	Ubóstwo	Wykluczenie społeczne
SYTUACJA	Brak wystarczających <i>zasobów</i>	Odmowa realizacji <i>praw</i>
PRZYCZYNA	Niezaspokojenie <i>potrzeb</i>	<i>Dyskryminacja</i> w dostępie do instytucji integrujących
PERSPEKTYWA	Statyczna (<i>stan</i>)	Dynamiczna (<i>proces</i>)
TYP SPOŁECZNEJ STRATYFIKACJI	Pionowa (wyższe i niższe <i>klasy</i>)	Pozioma (<i>grupy wewnątrz i grupy na zewnątrz</i>)
SUGEROWANE REMEDIUM	Społeczne <i>transfery</i> (gwarantowany dochód minimalny)	Społeczne <i>usługi</i> (środki aktywizacyjne)
PODEJŚCIE DYSCYPLINOWE	<i>Ekonomia</i>	<i>Socjologia</i>

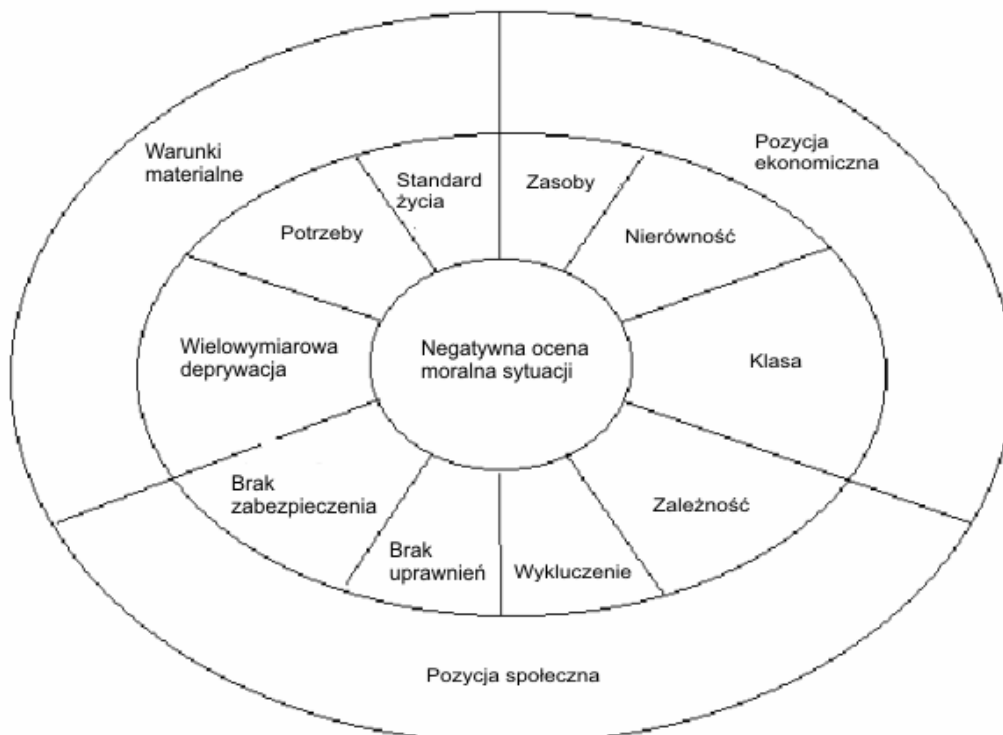
Brak zasobów związany jest na ogół z odmową realizacji praw i dyskryminacją. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby ubóstwo również analizować w dynamicznej perspektywie. W stratyfikacji pionowej można też uwzględniać poziomą, np. grupy różniące się sposobem życia, należące jednak do tej samej klasy. Zarówno ubóstwo, jak i wykluczenie społeczne dotyczyło zwykle ludzi, którzy znajdowali się poza strukturą społeczną (wyznaczoną przez podział pracy i normy społeczne), np. w Średniowieczu (i nie tylko) byli to żebracy i włóczędzy, a potem bezrobotni, a nie chłopci, sługi czy robotnicy. Polityka społeczna zawsze wiązała się zarówno ze świadczeniami pieniężnymi (a ogólniej środkami utrzymania) i niepieniężnymi (usługi w formie poradnictwa, edukacji, rehabilitacji, udzielania schronienia). Transfery socjalne wyróżnia się ze względów analitycznych przy badaniu wydatków publicznych. Ekonomiści rzeczywiście prawie nigdy nie biorą pod uwagę społecznych aspektów ubóstwa, ale też na tym polega specyfika ich podejścia.

Drugi przykład próby odróżnienia ubóstwa od wykluczenia społecznego pochodzi od Grahama Rooma, który był przez kilka lat szefem instytucji zajmującej się badaniem polityk państw członkowski UE mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Ubóstwo	Wykluczenie
Wymiar pieniężnego deficytu	<i>Wielowymiarowość i interakcyjność</i>
Tymczasowe pogorszenie sytuacji	Długotrwałość, a może nawet wielopokoleniowość (<i>dynamika procesu</i>)
Poziom jednostki lub gospodarstwa domowego	Poziom całej społeczności lub obszaru, zasoby <i>zbiorowe</i>
Brak zasobów takich jak dochody, żywność czy mieszkanie	Względny brak bardziej abstrakcyjnych elementów takich, jak społeczne zaangażowanie, integracja czy władza, <i>relacje społeczne</i> jako ramy konsumowania i inwestowania, a jednocześnie element ludzkiego dobrobytu
Ubóstwo jest dolną częścią skali nierówności	Wykluczenie jest raczej zerwaniem więzi z resztą społeczeństwa; wielowymiarowa, trwała i wzmocniona przez degradację zbiorowych zasobów materialnych i kulturowych niekorzystna sytuacja prowadzi do <i>katastrofalnego</i> zerwania więzi

I tu można mieć wątpliwości, szczególnie w przypadku dwóch pierwszych różnic. Wysiłki tego rodzaju świadczą, że pojęcia ubóstwa (szczególnie relatywnego z odniesieniem do funkcjonowania w społeczeństwie) i wykluczenia społecznego są sobie bardzo bliskie znaczeniowo. **Ich odróżnienie na siłę może powodować znaczne spłylenie lub ograniczenie problematyki ubóstwa** (np. tylko aspekty dochodowe i stany) lub wykluczenia społecznego (np. brak aspektów dochodowych i tylko aspekty dynamiczne).

W jednym z najszerzych ujęć ubóstwa jakie spotkałem wykluczenie społeczne jest tylko jedną z jego 11. koncepcji.



Autorem tego schematu jest Paul Spicker („International Glossary on Poverty” 1999). Jak widzimy wykluczenie społeczne ułokował w tej grupie koncepcji ubóstwa, która wiązała je z pozycją społeczną. Krótki opis poszczególnych elementów należących do tej kategorii. **Brak zabezpieczenia** (np. ubezpieczenie, pieniądze na czarną godzinę) oznacza duże ryzyko, że każde negatywne zdarzenie (np. choroba) zepchnie nas w nędzę. **Brak uprawnień** jest zasadniczą przeszkodą w dostępie do zasobów i instytucji. **Wykluczenie społeczne w tym ujęciu to wielowymiarowo niekorzystna pozycja społeczna związana ze stygmatyzacją i odrzuceniem społecznym.** **Zależność** z kolei identyfikuje jako ubogich tylko tych, którzy korzystają z pomocy społecznej. Ubóstwo jako zależność rozumiane jest jako „strukturalne wykluczenie obywateli ze społecznego uczestnictwa wraz z zależnością od państwa”, czemu również może towarzyszyć stygmatyzacja („żyją na nasz koszt”, „są obciążeniem dla gospodarki”, czyli dla przedsiębiorców i pracowników). Pozostałe elementy też często pojawiają się w kontekście wykluczenia społecznego, np. wielowymiarowa deprywacja, problemy z dostępem do zasobów, aspekty związane ze strukturą społeczną (klasa – podklasa). Nie wspominałem dotąd bezpośrednio o **nierównościach**, ale problematyka ta w dużej mierze pojawia się przy ubóstwie relatywnym. Wielu ludzi czy rodzin może nie być ubogimi w sensie absolutnym (tzn. na poziomie biologicznym funkcjonują dobrze), a jednak nie mogą zapewnić sobie standardu życia takiego, jaki większość uznaje za minimalnie przyzwoity. Jest to więc bardziej kwestia nierówności, a nie klasycznego ubóstwa rozumianego w absolutnych kategoriach.

Prawa społeczne

W niektórych definicjach kluczowe dla zrozumienia wykluczenia społecznego czyni się **prawa społeczne** (widzieliśmy to już w definicjach przytaczanych wyżej):

- **„Definiujemy wykluczenie społeczne przede wszystkim w związku z prawami społecznymi.** Badamy jakie prawa społeczne mają obywatele w kontekście zatrudnienia, mieszkania, ochrony zdrowia; jak skutecznie krajowe polityki umożliwiają obywatelom zabezpieczenie tych praw; jakie są przeszkody wykluczające

ludzi z tych praw” (I raport Obserwatorium Krajowych Polityk Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu)

- „Wykluczenie społeczne to **odmowa podstawowych praw socjalnych**, zapewniających obywatelom pozytywną wolność do uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym i przez to nadających znaczenie ich podstawowym wolnościom negatywnym” (Badania ILS i UNDP).
- „**Wykluczenie społeczne to proces erozji uznania i szacunku dla praw obywatelskich, od których zależą środki do życia i jego poziom.** Związane jest to z konfliktami i negocjacjami społecznymi, w których atakuje się i broni określonych uprawnień” (Badania ILS i UNDP).

Prawa społeczne rozważamy tu nie w sensie ustaw i rozporządzeń, ale praw o charakterze moralnym, które mogą być zapisane bezpośrednio w aktach prawa międzynarodowego, w konstytucji, ale też w ustawach, np. prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do godziwej płacy, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do ochrony zdrowia (mówi się w tym kontekście o prawach człowieka i prawach obywatelskich). Prawa społeczne obok praw osobistych i politycznych należą do kanonu praw człowieka. Najpełniejszy katalog praw społecznych znajduje się w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 1996, gdzie bezpośrednio w artykule 30 zostało zapisane, że **każdy ma prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym.**

W pierwszej z przytoczonych definicji wskazano na cztery aspekty związane z prawami socjalnymi:

1. jakie prawa społeczne zostały ustanowione w danym państwie,
2. jaki jest poziom realizacji tych praw,
3. jakie są przeszkody w ustanowieniu pełnego katalogu praw socjalnych,
4. jakie są przeszkody w poprawie realizacji ustanowionych już praw socjalnych.

Ściślej biorąc nie jest to definicja, ale raczej wskazówki do jej sformułowania. Podążając za nimi moglibyśmy zaproponować formułę następującą:

- **Wykluczenie społeczne to niepełny zakres podmiotowy i przedmiotowy praw społecznych, nieskuteczna realizacja obowiązujących już praw tego rodzaju oraz przeszkody w poprawie sytuacji pod tymi dwoma względami.**

W drugiej z przytoczonych wyżej definicji podobna myśl jest już wyrażona bezpośrednio, ale bardziej ogólnie. Mamy tam również zasugerowaną pewną koncepcję funkcji, jakie pełni realizacja podstawowych praw społecznych w społeczeństwie. Dzięki niej ludzie mogą uczestniczyć w życiu społecznym i ekonomicznym, a więc pojawia się słowo kluczowe dla większości definicji wykluczenia społecznego. **Tym razem jednak wykluczenie społeczne nie jest traktowane jako niezdolność do uczestnictwa, czy jego brak, ale jako brak istotnego warunku, aby było ono w ogóle możliwe.**

W trzeciej z definicji mowa również o prawach społecznych, gdyż powiązано je z środkami do życia i poziomem życia.

Ujęcia syntetyczne

Łącząc cztery kategorie definicji marginalizacji i wykluczenia społecznego możemy zastanowić się nad następującym sformułowaniem:

- **realizowane na odpowiednim poziomie prawa społeczne powinny zapewnić każdemu dostęp do szeroko rozumianych zasobów (materialnych i niematerialnych), co umożliwia uczestnictwo w ważnych instytucjach społecznych, a także chroni ludzi przed ubóstwem oraz wielowymiarową deprawacją.**

Realizacja praw społecznych (i szerzej obywatelskich) jest kluczem do zasobów, które z kolei są kluczem do uczestnictwa społecznego, które jest zasadnicze dla zabezpieczenia się przed

ubóstwem. Jak się przekonamy na następnym wykładzie jest to typowe podejście dla dyskursu redystrybucyjnego o wykluczeniu społecznym. Schematycznie rzecz ujmując

Prawa społeczne => zasoby => możliwość uczestnictwa => ochrona przed ubóstwem

Typowe definicje syntetyczne wykluczenia to zbiory cech definicyjnych, które wybrano jako najczęściej wymieniane w jego poszczególnych definicjach. P. Littlewood i S. Herkommer zaproponowali następującą listę cech definicyjnych wykluczenia społecznego na podstawie przeglądu definicji („Social Exclusion in Europe”, 1999). Wykluczenie społeczne to:

- zjawisko nowe;
- skutek zmian społecznych i ekonomicznych;
- proces;
- zjawisko wielowymiarowe;
- zjawisko kumulatywne;
- zjawisko w wymiarze przestrzennym;
- podklasa jako wynik procesów wykluczających.

Z poprzedniego wykładu wiemy, że mamy do czynienia ze zjawiskiem względnie nowym, gdyż miało ono miejsce w przeszłości. Po II Wojnie Światowej wzrost gospodarczy, prawie pełne zatrudnienie i rozwój ustawodawstwa socjalnego opartego na idei praw społecznych w bogatych krajach Europy Zachodniej i w USA, a także nieobecność bezrobocia w Bloku Wschodnim sprawiło, że powoli zapomniano o dawnych problemach. Kryzys gospodarczy lat 1970. i powrót bezrobocia jako problemu, a także wiele innych czynników sprawiło, że znowu zaczęto mówić o ubóstwie (głównie relatywnym), lukach w systemie zabezpieczenia społecznego nawet w USA i w bogatych krajach Europy. Wielowymiarowość może oznaczać, że wiele ważnych potrzeb podlega deprywacji, w wielu ważnych sferach życia społecznego występują deficyty uczestnictwa. Kumulatywność oznacza zaś, że te liczne problemy w wielu wymiarach mają te same gospodarstwa domowe. Najlepszym przykładem przestrzennego wymiaru wykluczenia społecznego jest wskazywanie, że podlegające wielu deprywacjom gospodarstwa domowe stanowią pokaźny odsetek w społecznościach lokalnych i występują w bliskości przestrzennej, np. **enklawy biedy w miastach** (m.in. wymagające remontu stare kamienice w rejonach o złej reputacji), **enklawy biedy na wsi** (np. osiedla bezrobotnych robotników rolnych). O podklasie wspominałem na poprzednim wykładzie. Procesy wykluczenia społecznego prowadzą do wytworzenia się specyficznej warstwy społecznej, która pod wieloma względami różni się od reszty społeczeństwa, w tym podkreśla się aspekt różnic kulturowych (hipoteza **kultury ubóstwa**).

Drugim przykładem definicji syntetycznej niech będzie lista cech przytoczona w publikacji wyników ewaluacji programu UE Poverty 3 (więcej o programach tego typu w następnych wykładach) - wykluczenie społeczne to **dynamiczny proces z różnymi stadiami i fazami**:

- często spowodowany brakiem zasobów;
- prowadzący do sytuacji wielowymiarowej deprywacji o różnych stopniach natężenia;
- wielowymiarowy;
- posiada aspekty oddawane przez wskaźniki pieniężne, ale też takie, których te wskaźniki nie ujmują;
- charakteryzuje się deficytami uczestnictwa (o różnym stopniu natężenia) w głównym nurcie społeczeństwa i dostępu do zasadniczych systemów społecznych (rynek pracy, zabezpieczenie społeczne, edukacja, opieka medyczna);
- może oznaczać zerwanie więzi z rodziną i ze społeczeństwem;
- może powodować utratę poczucia tożsamości i celu w życiu;

- wiąże się z pozbawieniem lub nierealizowaniem uprawnień socjalnych;
- zawiera czynniki utrwalające i błędne koła, które sprawiają, że dominuje w cyklu życia i może być przekazywany międzypokoleniowo.

Ta lista jest nieco bardziej rozbudowana w porównaniu z poprzednią. Dodatkowe wątki, to m.in. możliwość zerwania więzi rodzinnych i społecznych (najlepiej widoczna w zbiorowości ludzi bezdomnych), uwzględnienie aspektów subiektywnych wykluczenia społecznego (np. utrata tożsamości, poczucie niższości itp.), a także możliwość „dziedziczenia” (czego przejawem jest to, że dzieci wykluczonych rodziców również są wykluczone społecznie, także wówczas gdy dorosną). Widzimy też, że powtarzają się wątki, o których pisałem wcześniej.

Ostatecznie zadajmy pytanie o to, co to znaczy być włączonym lub zintegrowanym społecznie? Jedną z propozycji wymienia następujące cechy tego stanu (propozycja G. Chanana w: J. Percy-Smith red. „Policy Responses to Social Exclusion”).

- Życie w gospodarstwie domowym, w którym co najmniej jedna osoba jest zatrudniona.
- Posiadanie maksymalnych możliwości uczestnictwa w życiu społeczności nie będąc od niej zależnym.
- Życie w gospodarstwie domowym, które uczestniczy w lokalnych i krajowych wyborach.
- Życie w gospodarstwie domowym, które interesuje się tym, co się dzieje w kraju i na świecie.
- Życie w gospodarstwie domowym, które korzysta z kultury i rozrywki.
- Przynależenie do sieci społecznych powiązań.
- Posiadanie możliwości i środków wyboru innego miejsca zamieszkania.
- Życie w sąsiedztwie, gdzie łatwo się spotykać i przemieszczać (transport).
- Życie bez strachu przed przestępczością i agresją.

Na podstawie tej listy łatwo skonstruować listę cech stanu, który będzie oznaczał przeciwieństwo włączenia lub zintegrowania ze społeczeństwem.

Wybrane koncepcje teoretyczne

Wprowadzenie

Po przedstawieniu definicji ogólnych i syntetycznych postanowiłem wprowadzić słuchaczy i czytelników w całościowe koncepcje marginalizacji, marginalności i wykluczenia społecznego. Wybrałem trzy z wielu, które już się pojawiły w literaturze. Rozpocznę od Freda Mahlera i jego koncepcji marginalności przedstawionej w kontekście problematyki rozwoju, potem Hilary Silver i trzy paradygmaty wykluczenia i integracji społecznej z nawiązaniem do głównych nurtów filozofii politycznej i społecznej, a jako trzecią omówię koncepcję trzech dyskursów o wykluczeniu społecznym zaproponowaną przez Ruth Levitas w nawiązaniu do dyskursu politycznego lat 1990. w Wielkiej Brytanii.

Koncepcje te, tym się różnią od ogólnych definicji przedstawianych na poprzednim wykładzie, że są bardziej złożone i bogatsze od tego, co można wyczytać z jedno czy kilkuzdaniowego określenia. Pozwalają więc głębiej i szerzej spojrzeć na problematykę wykładu, co z dydaktycznego punktu widzenia wydaje mi się istotne. Opisując poglądy Mahlera, Silver i Levitas będę również nawiązywał do innych autorów.

Druga uwaga dotyczy uznania tych trzech koncepcji za „teoretyczne”. Ogólnie rzecz biorąc teoria X (w szczególności teoria naukowa) składa się z twierdzeń, które odpowiadają na pytanie dlaczego X jest taki jaki jest i zmienia się tak a nie inaczej. Od teorii marginalizacji i wykluczenia społecznego można oczekiwać, że dowiemy się z niej, dlaczego występują zjawiska i procesy tego rodzaju, dlaczego zmieniają się one same lub ich wskaźniki (np. dlaczego wzrasta lub spada poziom marginalizacji i wykluczenia społecznego). Wyjaśnianie zmian zwykle odbywa się poprzez wskazanie tego, jak zmiany tego, co chcemy wyjaśnić (zmienna zależna) powiązane jest z innymi zmiennymi (zmienne niezależne) oraz co odpowiada za taki a nie inny kształt tej współzależności. Jednym z klasycznych rodzajów współzależności, których używa się do wyjaśnień są zależności przyczynowo-skutkowe. Teorie mogą mieć charakter niesprawdzonych hipotez i wtedy mogą zapoczątkować badanie w celu ich zweryfikowania albo mogą być już po licznych badaniach, które je potwierdziły lub podważyły.

Marginalność i grupy zmarginalizowane

Tekst Freda Mahlera „Marginalność i maldevelopment” opublikowany został w książce poświęconej idei maldevelopment, czyli rozwoju, który wydaje się jednak zły i szkodliwy (J. Danecki red. „Insights into Maldevelopment”, 1993). Definicja Mahlera ma zawierać dwa określenia. Definiuje on marginalność jako:

1. Społeczną pozycję tych grup, które zostały **zdegradowane do peryferyjnego statusu w wyniku zdominowania przez grupy centralne**;
2. Niejednoznaczną pozycją społeczną tych grup, które
 - a. w tym samym czasie mają **więcej niż jedną afiliację do innych grup społecznych** (tzn. należą do więcej niż jednej szerszej grupy), lub które
 - b. **zależą od dwóch (lub więcej) różnych (lub konfliktowych) kultur** lub
 - c. **są w procesie przejściowym z jednej grupy (kultury) do innej grupy (kultury)**.

Marginalność w skrócie to **peryferyjna (zdegradowana, zdominowana) lub niejednoznaczna pozycja społeczna** pewnych grup lub zbiorowości społecznych. Zwróćmy uwagę na to, że w pierwszym przypadku wskazano, że marginalizacja wiąże się z dominacją jednych grup nad innymi. Jest to bardzo bliskie myśleniu, w którym postrzega się społeczeństwo jako „pole walki” o wielowymiarową władzę nad resztą społeczeństwa (teoria konfliktu). Drugie znaczenie jest również bardzo interesujące, gdyż umieszczono marginalność w kontekście **wielokulturowości i jednoczesnej przynależności do różnych kultur**.

Klasyczne prace amerykańskich socjologów - Roberta E. Parka i Everetta V. Stonequista - podobnie lokowały tę problematykę już w latach 20. i 30. XX wieku. Pierwszy napisał *Human Migration and the Marginal Man* w 1928 r. („Migracje i człowiek marginalny”), a drugi *The Marginal Man: A Study in Personality and Culture Conflict* w 1937 („Człowiek marginalny: studium konfliktu osobowościowego i kulturowego”). Przytoczmy słowa samego Stonequista:

- „Marginalna osoba jest w stanie **psychologicznej niepewności pomiędzy dwoma (lub więcej) społecznymi światami**; odzwierciedlając w swojej duszy dysonans i harmonie, odpychanie i przyciąganie tych światów... do których przynależy się pośrednio lub bezpośrednio poprzez urodzenie lub pochodzenie... i gdzie wykluczenie usuwa jednostkę z systemu stosunków grupowych” (pogrubienia R.Sz.).

Sytuacja pierwszego pokolenia imigrantów jest dobrym przykładem sytuacji, w której tkwią oni jeszcze mocno w kulturze społeczeństwa, z którego pochodzą, a muszą się zadomowić, zakorzenić w nowej obcej dla siebie kulturze, której członkowie uważają ich w dodatku za obcych. **Obcość i wyobcowanie** to również ważny wątek w myśleniu o marginalności. Jeden z ojców socjologii Georg Simmel pisał o tym, że prototypem obcego jest wędrowiec, który

- „dziś przychodzi, jutro zaś zostaje – niejako **potencjalny wędrowiec**, który, aczkolwiek nie wyruszył dalej, nie zrezygnował z owej swobody przychodzenia i odchodzenia. Tkwi on w przestrzennie – czy też jakoś inaczej – określonym kręgu. Jednakże... nie należy on od początku do tego kręgu... wnosi jakości nie będące i nie mogące być rdzennymi właściwościami tego kręgu... Cudzoziemiec natomiast jest elementem szerszej grupy tak samo jak ubodzy albo wszelkiego rodzaju >>wewnętrzni wrogowie<<, **elementem, którego pozycja wewnętrzna oraz pozycja jako członka grupy obejmuje zarazem moment wykluczenia**... Wyraźnie zaznacza się również obiektywność sytuacji obcego. Ponieważ nie jest on od początku organicznie związany z pewnymi elementami lub tendencjami grupy, zajmuje więc wobec nich szczególną **postawę obiektywną, która nie oznacza po prostu dystansu ani braku uczestnictwa, ale jest swoistym połączeniem bliskości i dystansu, obojętności i zaangażowania**... Z cudzoziemcem łączą nas cechy bardziej *ogólne*, podczas gdy stosunek do osób, z którymi jesteśmy związani organicznie opiera się na podobieństwie tego, co różni nas od ogółu... Cudzoziemiec – obce ciało – jest mimo to organicznym członkiem grupy, żyjącym w jej obrębie na szczególnych warunkach” (pogrubienia R.Sz.).

Proszę zwrócić uwagę na to, że Simmel uznał, iż ubodzy są obcy w podobny sposób jak imigranci czy cudzoziemcy. Pisał on również o szczególnej pozycji społecznej obcego, która była połączeniem bliskości i dystansu. Z jednej strony ktoś jest członkiem grupy, ale jego pozycja w niej jest niepewna może być zakwestionowana. Podobną pozycję zajmują wszystkie typy marginalne, tzn. nie tylko imigranci, ale również ubodzy, homoseksualiści, niepełnosprawni, kolorowi itp.

Powróćmy jednak do definicji marginalności sformułowanej przez F. Mahlera. W jej świetle marginalnymi są następujące grupy:

1. **pozbawione równych praw z powodu mniejszego dostępu do władzy (politycznej, ekonomicznej, kulturowej) w porównaniu z ludźmi usytuowanymi w centrum** (np. kolonizatorzy a kolonizowani, społeczności miejskie a wiejskie, wykształceni a analfabeci...)
2.
 - a. **z podwójną lub więcej afiliacją (przynależnością) lub w stanie przejściowym z jednej grupy do innej w ramach tego samego społeczeństwa zorganizowanego hierarchicznie, doświadczające zmiany zdominowanych norm i wartości na**

dominujące i odwrotnie (np. imigranci z biednych krajów w krajach bogatych, mniejszości etniczne i narodowe, migranci wiejscy w miastach)

- b. **takiego samego rodzaju jak a, ale w społeczeństwach zorganizowanych niehierarchicznie** (np. dojeżdżający ze wsi do pracy w mieście, rodziny złożone z członków należących do różnych klas społecznych, niepełnosprawni)

Jednym z głównych problemów w pierwszym przypadku jest nierówny dostęp do szeroko rozumianej władzy. Zakłada się więc, że pewne grupy mają łatwiejszy do niej dostęp, a inne trudniejszy. Dostęp do władzy w społeczeństwie traktowanym jako pole walki jest zasadniczy dla utrzymania własnej dominującej pozycji. Jeżeli należymy do grupy z której wywodzą się rządzący, bogaci i wykształceni (a inaczej mówiąc - elity), to można przyjąć, że jesteśmy usytuowani w centrum społeczeństwa.

Każda z tych grup charakteryzuje się **specyficzną marginalnością**, może też mieć **różną świadomość swojego statusu i zajmować wobec niego różne postawy (bunt lub akceptacja)**, co może w konsekwencji prowadzić do różnych zachowań, marginalność przejawia się też w specyficznych warunkach kulturowych. Mimo takiego zróżnicowania, Mahler proponuje zestaw ogólnych cech grupy marginalnej. Można tę listę uznać za przykład budowania zestawu kryteriów odróżniania grup marginalnych od niemarginalnych.

1. **Pozbawienie władzy i dostępu do podejmowania decyzji.**
2. **Mniej praw a więcej obowiązków.**
3. **Mniej możliwości wyboru a więcej ograniczeń.**
4. **Mniej możliwości ekonomicznych i niższa pozycja ekonomiczna.**
5. **Mniej możliwości edukacyjnych, zawodowych, wypoczynku itp.**
6. **Większe narażenie na skutki społecznych nacisków i kryzysów.**
7. **Dyskryminacja prawna.**
8. **Społeczne naznaczanie (napiętnowanie) i praktyki dyskryminujące.**

Pierwsza z tych cech sygnalizuje, że osoby z grup marginalnych mają ograniczoną podmiotowość, czyli ich wpływ na instytucje, od których zależy poziom i jakość ich życia jest ograniczony lub w ogóle takiego wpływu nie mają. Można też powiedzieć, że marginalizacja w tym wymiarze związana jest z uprzedmiotowieniem, czyli z procesem odwrotnym do **upodmiotowienia** (po angielsku *empowerment*). Im bardziej człowiek jest uprzedmiotowiony, tym mniejszy ma wpływ na życie swoje i swoich bliskich, jest więc przedmiotem oddziaływań innych lub bardziej bezosobowych procesów.

Druga z cech to wskazanie nie tylko na to, że grupy marginalne mają mniej praw niż grupy dominujące, ale nierówność w tym względzie wyraża się także nierównym podziałem obowiązków między tymi grupami. Na zmarginalizowanych leży ciężar dowodu, że są dobrymi obywatelami, dobrymi pracownikami, dobrymi rodzicami itd. Grupy dominujące i normalni niejako z założenia wypełniają wszystkie obowiązki (obywatelskie, pracownicze, rodzinne). Zmarginalizowani muszą się wykazać, aby potwierdzić swoją przynależność do zorganizowanego i regularnego społeczeństwa i wywalczyć równouprawnienie, stąd też więcej obowiązków i wymagań wobec nich.

Członkowie grup marginalnych cieszą się mniejszą wolnością niż członkowie należący do grup dominujących. Rozmaite służby powołuje się do tego, aby kontrolować i nadzorować różne mniejszości, które wydają się potencjalnym zagrożeniem dla wartości wyznawanych przez dominujących normalsów. Kontrola i nadzór mają rozmaite formy, a im bardziej jesteśmy zaawansowani technicznie, tym większe są możliwości inwigilacji i nadzoru.

Akcentowanie związków między ubóstwem (niska pozycja ekonomiczna) a marginalizacją i wykluczeniem społecznym jest bardzo częste, co pokazywałem na poprzednim wykładzie. Ubóstwo w społeczeństwie, w którym większość bardziej

zaawansowanych instrumentów integracji jest dostępnych za pieniądze sprzyjać będzie marginalizacji.

Dostęp zmarginalizowanych do tego, czym się w pełni cieszą się normalsi jest utrudniony nie tylko ze względu na ubóstwo, ale również ze względu na mniej praw i ograniczoną swobodę działania. Wiele instytucji polityki społecznej działa lub działało w ten sposób, że warunkami otrzymania świadczeń czyni się brak aktywności, która dla normalsów symbolizuje zintegrowanie i normalność, np. brak zatrudnienia, brak dochodów, brak kwalifikacji, brak wiedzy, brak zaradności itp.

W wielu podejściach do marginalizacji i wykluczenia społecznego zwraca się uwagę na podatność zmarginalizowanych i wykluczonych na skutki negatywnych wydarzeń, które dla grup dominujących nie są żadnym zagrożeniem. Inaczej mówiąc, odporność różnych grup na pogorszenie sytuacji w wyniku wystąpienia tego, co się nazywa ryzykami socjalnymi (m.in. choroba, macierzyństwo, utrata pracy, niepełnosprawność, starość) kryzysami gospodarczymi jest różna, zmarginalizowani mają ją zdecydowanie mniejszą w porównaniu z normalsami z grup dominujących.

Dyskryminacja prawna polega na tym, że ustawy i rozporządzenia obowiązując w danym społeczeństwie jawnie dyskryminują jakieś zbiorowości. Klasyczne przykłady dyskryminacji prawnej na dużą skalę to apartheid w RPA i ustawodawstwo antyżydowskie w III Rzeszy. Bardziej subtelne przejawy dyskryminacji prawnej mają miejsce również dzisiaj, wystarczy przejrzeć różne wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich. W ujęciu społeczeństwa jako pola walki prawo wyraża głównie poglądy i interesy grup dominujących.

Społeczne naznaczanie, piętnowanie i stygmatyzacja to mechanizmy marginalizacji, na które zwracał już uwagę Czarnowski. Ludzi marginalnych opatruje się różnymi etykietami, które są nacechowane negatywnymi ocenami moralnymi i wyrażają pogardę lub litość normalsów z grup dominujących dla osób należących do zbiorowości lub grup zmarginalizowanych. Potwierdza to dominującą pozycję i wyższość stygmatyzujących wobec stygmatyzowanych. Naznaczanie to atak na dobre imię i tożsamość, który może być również wykorzystany jako uzasadnienie dalszych form przemocy i opresji.

Obiektywnym cechem wyliczonym przez Mahlera towarzyszą pewnego rodzaju wiedza, uczucia i oceny (postawy) członków grup zmarginalizowanych:

1. Odczucie deprywacji (poczucie, że nie możemy zaspokoić potrzeb).
2. Poczucie zagrożenia.
3. Frustracja (stan napięcia spowodowany deprywacją mogący prowadzić do agresji).
4. Alienacja (wyobcowanie, poczucie izolacji).
5. Odczucie nieudanego życia i obwinianie się za to.
6. Niezdolność do kierowania własnym życiem, fatalizm (poddanie się losowi i decyzjom innych).
7. Pesymizm i strach przed przyszłością.

Są to głównie pewne stany emocjonalne i postawy, a w mniejszym stopniu rodzaje wiedzy.

Tym odczuciom i postawom mogą towarzyszyć różne **zachowania**, które Mahler podzielił na **negatywne i pozytywne**. Do tych pierwszy zaliczył:

1. Apatia, niezaangażowanie, pasywność, absencja.
2. Hedonizm i konsumpcjonizm.
3. Brak zaufania do innych, wycofanie się, indywidualizm.
4. Ucieczka od rzeczywistości, nadużywanie narkotyków.
5. Ekstremizm, przemoc, terroryzm.

Interesujące jest zaliczenie do negatywnych zachowań związanych z marginalnością konsumpcjonizmu, który polega głównie na tym, że życie koncentruje się wokół zastępowania rzeczy, które wyszły z mody, rzeczami, które są w modzie i czynienie z tego głównej treści życia. Podobnie kontrowersyjne może być uznanie indywidualizmu,

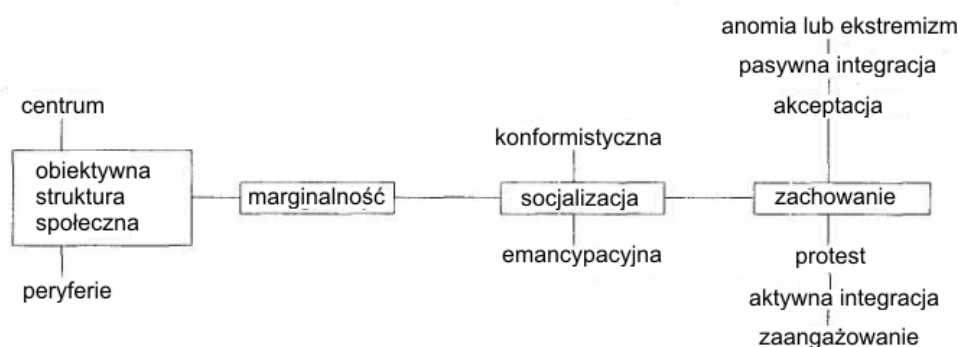
charakterystycznego dla wielu najbogatszych społeczeństw, za przejaw marginalizacji. Jeżeli głównym problemem dzisiejszego świata jest międzynarodowy terrorizm, to w świetle teorii Mahlera u jego podłoża możemy poszukiwać procesów marginalizacji mających również charakter międzynarodowy.

Marginalność może być jednak czasami podstawą bardzo pozytywnych zachowań, do których Mahler zaliczył:

1. Zaangażowanie i aktywność społeczną.
2. Wrażliwość na zmianę.
3. Wola uczestnictwa w walkach społecznych, w wyzwoleniu narodowym lub eksperymenty z alternatywnymi sposobami życia.

Ten wątek jest też bardzo interesujący, gdyż w większości ujęć wizerunek osób wykluczonych jest skrzywiony w kierunku negatywnych stanów emocjonalnych i negatywnych zachowań.

Całość swojej koncepcji przedstawia Mahler na następującym schemacie:



Wyjaśnijmy to na przykładzie z naszej historii. Obiektywne położenie narodu polskiego pod zaborami było takie, że jego członkowie zajmowali peryferyjną pozycję w stosunku do centralnych grup narodowych w państwach zaborczych. Wynikiem takiej sytuacji była marginalność Polaków w społeczeństwach tych państw. Socjalizacja dzieci w polskich rodzinach mogła być prowadzona w kierunku dostosowania się do sytuacji zmarginalizowania i asymilacji z grupą dominującą, albo w kierunku kultywowania polskości i walki o polskie państwo (emancypacja). Socjalizacja konformistyczna prowadziła do akceptacji sytuacji i pogodzenia się z nią, ale również do tego, że przestajemy się czuć członkami grupy zmarginalizowanej, będąc nadal odrzucani przez grupę dominującą. Wykorzenienie i wyobcowanie tego rodzaju prowadzi do anomii rozumianej jako poczucie niezwiązania żadnymi normami grupowymi i działań skrajnych (np. indywidualne akty terroru). Socjalizacja emancypacyjna prowadzić może do różnych form zaangażowania w walkę o wyzwolenie narodu, o własne państwo, a także innej aktywności obywatelskiej na rzecz celów narodowych (np. pozytywiści, praca organiczna).

W różnych badaniach i strategiach rozmaite grupy przedstawiane są jako zagrożone lub wykluczone. Przykładowe wyliczenia takich zbiorowości. **Lista grup analizowanych jako „zagrożone” wykluczeniem na podstawie przeglądu badań wykluczenia społecznego (H. Silver).**

1. Długotrwale bezrobotni i bezrobotni z krótkimi okresami zatrudnienia.
2. Zatrudnieni w niepewnych warunkach i na miejscach pracy nie wymagających kwalifikacji (starsi pracownicy, niechronieni kodeksem pracy).
3. Nisko opłacani i ubodzy.
4. Chłopi bez ziemi.
5. Bez kwalifikacji, analfabeci, osoby przerywające naukę w szkole.

6. Umysłowo i fizycznie upośledzeni i niepełni.
7. Uzależnieni od substancji psychoaktywnych.
8. Przestępcy, więźniowie, ludzie z kryminalną przeszłością.
9. Samotni rodzice.
10. Wykorzystywane dzieci, wyrastające w problemowych rodzinach.
11. Młodzież, szczególnie bez doświadczeń zawodowych lub dyplomów szkolnych.
12. Pracujące dzieci.
13. Kobiety.
14. Cudzoziemcy, uchodźcy i imigranci.
15. Rasowe, religijne, językowe i etniczne mniejszości.
16. Pozbawieni praw obywatelskich.
17. Odbiorcy pomocy społecznej.
18. Potrzebujący, ale nie uprawnieni do pomocy społecznej.
19. Mieszkańcy budynków nadających się do generalnego remontu lub wyburzenia, lub mieszkający w złych sąsiedztwach.
20. Osoby, których poziom konsumpcji jest poniżej potrzebnego do przetrwania (głodujący, bezdomni, Czwarty Świat).
21. Ci, których konsumpcja, spędzanie czasu wolnego lub inne praktyki są napiętnowane lub uznane za dewiacyjne (nadużywający alkoholu lub narkotyków, przestępcy, inaczej ubrani, mówiący, zmanierowani).
22. Przemieszczający się w dół struktury społecznej.
23. Społecznie izolowani, bez przyjaciół i rodziny.

Co łączy te grupy ze sobą? Co łączy pracujące dzieci ze społecznie izolowanymi, samotnych rodziców z więźniami albo alkoholików z niepełnosprawnymi? Silver napisała, że jest są to „absolutnie lub relatywnie niekorzystne sytuacje społeczne lub społeczne upośledzenia” (*social disadvantages*).

Drugi przykład pochodzi z **Narodowej Strategii Integracji Społecznej**, gdzie wprowadzono podział na dwie kategorie.

Grupy podatne na wykluczenie społeczne

1. Dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych
2. Dzieci wychowujące się poza rodziną
3. Kobiety samotnie wychowujące dzieci
4. Kobiety pozostające poza rynkiem pracy
5. Ofiary patologii życia rodzinnego
6. Osoby o niskich kwalifikacjach
7. Osoby bezrobotne
8. Żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych
9. Niepełnosprawni i chronicznie chorzy
10. Osoby chorujące psychicznie
11. Starsze osoby samotne
12. Opuszczający zakłady karne
13. Imigranci
14. Osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej

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

15. Dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego
16. Długookresowo bezrobotni
17. Opuszczający więzienia
18. Niektóre kategorie ludności wiejskiej: pracownicy byłych PGRów, chłopci nieprodukujący na rynek
19. Zagrożeni eksmisją z zamieszkiwanych lokali

20. Imigranci zarobkowi wchodzący do szarej strefy zatrudnienia
21. Uzależnieni od alkoholu i narkotyków
22. Bezdomni
23. Imigranci utrzymujący się z pracy nielegalnej
24. Osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej

Ostatni już przykład wyliczenia tego rodzaju mamy w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, gdzie wymieniono bezpośrednio:

1. bezdomnych,
2. uzależnionych od alkoholu i narkotyków,
3. chorych psychicznie,
4. długotrwale bezrobotnych,
5. opuszczających zakłady karne,
6. uchodźców.

Charakterystyczne, że na tej liście nie ma osób niepełnosprawnych, wspomniano jednak o nich w przepisach o spółdzielniach socjalnych, które mają pełnić funkcje reintegracyjne podobnie, jak Centra Integracji Społecznej.

Marginalność i maldevelopment

Wspomniałem, że Mahler powiązał marginalność z zagadnieniami rozwoju w kontekście krytyki współczesnych procesów rozwoju.

- „**maldevelopment jest u podstaw procesu marginalizacji dużych grup ludności** niezależnie od tego, czy patrzymy na to z perspektywy materialno-ekonomicznej, niematerialno-społecznej, albo z obu... W rzeczywistości pozycja peryferyjna oraz pionowe stosunki między centrum a peryferiami o charakterze autorytarnym i opresyjnym sprawiają, że grupy marginalne są najuboższe we wszystkich wymiarach... marginalność jest związana z tym, że **większość ludzi na świecie nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji, które wpływają na ich los z powodu autorytarnej struktury społeczeństw i wspólnot, w których żyją**”.

Mahler przywołuje w tym kontekście myśl Johana Galtunga:

- „**Przeciwnieństwem uczestnictwa (partycypacji) jest marginalność, z którą mamy do czynienia, gdy jedni są zintegrowani poprzez wielowymiarowe stosunki społeczne, a inni nie, są na zewnątrz nich, strukturalnie zdefiniowani jako podrzędna klasa**”.

„Podrzędna klasa” to już blisko „podklasy”, która składa się z osób określanych jako bezużyteczne i zbędne w perspektywie coraz bardziej wymagającej gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy. Kto nie będzie nadążał za postępem musi trafić na „ludzki śmietnik”. Tony Fitzpatrick tak opisał współczesny model człowieka-cyborga: „samodyscyplinujący się, absorbujący i przetwarzający ryzyko, wciąż przeprogramowujący się i redefiniujący swoją tożsamość oraz swoje przeszłe i przyszłe środowisko”. Potwierdzenie tego, że czeka nas los cyborga w globalnym społeczeństwie informacyjnym znajdujemy w polskim raporcie o rozwoju społecznym z 2002:

- „człowiek będzie musiał być przygotowany do kilkukrotnej zmiany zawodu w trakcie swego życia, a nie tylko miejsca pracy, a w każdym nowym dla siebie zawodzie będzie musiał być profesjonalistą, bo inaczej nie znajdzie zatrudnienia na konkurencyjnym rynku pracy. Życie zawodowe i osobiste zostanie też w o wiele większym stopniu nasycone techniką, w szczególności komputerową, za której rozwojem trzeba będzie nieustannie nadążać” i „... nowoczesny system edukacyjny musi... przygotować ludzi do... innowacyjności - dostrzegania szans i oceny ryzyka podejmowania nowych działań”.

W tych dwóch zdaniach znajdujemy cechy człowieka-cyborga: ciągle przeprogramowywanie własnej tożsamości zawodowej oraz przetwarzanie i szacowanie ryzyka na rynku pracy. Ludzie nie nadążający za ideałem cyborga będą wykluczeni:

- „Biznes zawsze będzie koncentrował się na ludziach dobrze wykształconych i dynamicznych, a tym samym wydajnych. Ludzie wykluczeni nie są natomiast dla biznesu przydatni ani jako pracownicy, ani jako konsumenci. Biznes jest jednak bardzo zainteresowany, aby tych wykluczonych nie było, czyli aby wszyscy byli wykształceni i dynamiczni, gdyż to daje możliwość jego rozwoju i ekspansji”.

Zasadniczym celem i wartością dobrego rozwoju (przeciwieństwo *maldevelopment*, który wyrzuca całe zbiorowości i kraje na margines) jest uczestnictwo (partycypacja), a główną cechą złego rozwoju jest właśnie przeciwieństwo uczestnictwa (partycypacji), czyli marginalizacja. Stąd „marginalizacja razem z **nierównością, niesprawiedliwością, wyzyskiem, penetracją i fragmentaryzacją** staje się jednym z głównych wskaźników złego rozwoju”. Jest to lista negatywnych cech podobna do tej, którą przytoczono w jednym z *Human Development Reports* (raporty o rozwoju człowieka w skali globalnej, wydawane przez UNDP, czyli Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), zły rozwój to taki, który jest: **niesprawiedliwy, wykorzeniający** (niszczy różnorodność kulturową), **uprzedmiotawiający, bezzatrudnieniowy** (nie wiąże się ze wzrostem zatrudnienia), **niezrównoważony** (szkodzi środowisku i przez to ogranicza możliwości rozwoju w przyszłości).

Koncepcję **związków między marginalizacją i złym rozwojem** Mahler przedstawia w sposób bardziej systematyczny.

	Struktura	Proces	Skutek
Wymiar ekonomiczny	Pionowy podział pracy i nierówny podział dochodu	Wyzysk pracowników najemnych i podporządkowanych narodów	Marginalizacja wyzyskiwanych pracowników, migrantów i bezrobotnych, a także ludzi poddanych kolonizacji
Wymiar społeczny	Pionowa struktura społeczna oparta na niesprawiedliwości	Zróznicowany i nierówny dostęp do edukacji, integracji, awansu i dobrobytu	Marginalizacja prowadząca do deprywacji poprzez dyskryminację ze względu na płeć, wiek, poziom wykształcenia, dochód i pochodzenie etniczne
Wymiar polityczny	Pionowe struktury polityczne oparte na represjach i manipulacji	Wykluczenie i ograniczenie uczestnictwa w procesach podejmowania decyzji politycznych i życiu politycznym w ogóle	Marginalizacja ludzi odrzuconych na peryferie i nie mających lub z bardzo ograniczonym dostępem do władzy w „centrum”
Wymiar kulturowy	Pionowa struktura dominującej i zdominowanej kultury	Zróznicowanie na ludzi mających „wysoką” lub „niską” kulturę, wykluczenie lub	Marginalizacja ludzi „na peryferiach” poprzez język, kulturę, sztukę, wartości i etos

		ograniczenie dostępu grup społecznych lub narodowych do dominującej kultury oraz przeciwdziałanie formowaniu się i rozwojowi niezależnej kultury	związane z normami i wartościami, kulturą i wiedzą dominującego „centrum”
--	--	--	---

Odnosi się to zarówno do poziomu narodowego, jak i międzynarodowego. Mahler stwierdza na tej podstawie, że są różne marginalności: ekonomiczna, społeczna, polityczna i kulturowa – „**marginalność jest w sposób oczywisty wielowymiarowa**”. Wątek wielowymiarowości marginalności i wykluczenia społecznego przewija się w wielu tekstach.

Mahler przywołuje pewną wizję dobrego rozwoju – rozwoju, którego celem są ludzie lub człowiek (*human-centred-development*), a więc **przewycięzenie marginalności i radykalna zmiana w kierunku partycypacyjności**. Podobne idee znajdujemy w koncepcji rozwoju ludzkiego (*human development*) propagowanej przez UNDP. Związki między dobrym rozwojem a partycypacyjnością da się przedstawić w taki sposób, jak związki między złym rozwojem a marginalnością.

	Struktura	Proces	Skutek
Wymiar ekonomiczny	Równa i partycypacyjna integracja w pracy i w procesach podziału dochodu	Partycypacyjne stosunki w pracy	Poziomy podział pracy ze sprawiedliwym podziałem według wkładu i potrzeb
Wymiar społeczny	Równe uczestnictwo w edukacji w życiu społecznym	Równy dostęp do edukacji, awansu i dobrobytu bez żadnej dyskryminacji	Pozioma struktura społeczna oparta na sprawiedliwości społecznej
Wymiar polityczny	Wzmacnianie partycypacji politycznej oparte na dobrowolności i zaangażowaniu	Równy dostęp do procesu podejmowania decyzji poprzez bezpośrednią demokrację uczestniczącą	Pozioma struktura polityczna oparta na demokracji uczestniczącej
Wymiar kulturowy	Wspólnie podzielane wartości i normy w kontekście pluralizmu i równości kultur	Pobudzanie kulturowej tożsamości różnych grup kulturowych oraz dialogu i współpracy wewnątrz pluralistycznej kultury	Poziome struktury kulturowe w pluralistycznej perspektywie

Mahler namawia nas do odrzucenia różnych **teorii uzasadniających i usprawiedliwiających marginalność**, a mianowicie:

- **Technokratyzm i elitaryzm** – uznanie, że marginalność we współczesnych społeczeństwach jest nieunikniona, jest koniecznym kosztem rozwoju, albo nawet, że jest pożądana.
- **Terapeutyzm** – zajmowanie się głównie objawami a nie strukturalnymi przyczynami tkwiącymi w porządku ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturowym.

- **Paternalizm** – robienie czegoś dla zmarginalizowanych bez ich woli, wiedzy, zaangażowania (dodałem to, co wynika z następnego zdania).

Jeszcze jedna ważna konstatacja: **partycypacyjność jest celem dobrego rozwoju, ale jest też środkiem jego osiągnięcia**. Oznacza to, że polityka społeczna nastawiona na dobry rozwój musi być współtworzona i współrealizowana przez tych, którym ma służyć, przez samych zmarginalizowanych, zepchniętych na peryferyjne pozycje przez grupy centralne. W tym też wyraża się postulat upodmiotowienia zmarginalizowanych.

Trzy paradygmaty wykluczenia społecznego

Tekst Hilary Silver z 1994 r. pt. „Wykluczenie społeczne i solidarność” rozpoczyna konstatacją, że w ostatnich dwóch dekadach w wyniku m.in. procesów restrukturyzacji gospodarki zachodnie państwo opiekuńcze (*welfare state*) i polityka społeczna oparta na ubezpieczeniach społecznych i uzupełniającej je pomocy społecznej oraz zakładająca jednolite wzory cyklu życia (szkoła-praca i rodzina-emerytura) **nie może zapobiec zwiększającym się szeregom ubogich i bezrobotnych**. Tak, jak ongiś procesy zmian społecznych spowodowały, że zaczęto mówić najpierw o ubóstwie, a potem o bezrobociu, tak teraz pojawiły się nowe nazwy dla nowych problemów: podklasa, nowe ubóstwo, wykluczenie społeczne. Poszukuje się też nowych rozwiązań dla tych nowych problemów.

Silver analizuje wiele ujęć wykluczenia społecznego, aby wyróżnić jego **trzy podstawowe koncepcje – paradygmaty** łącząc je z głównymi nurtami myśli o społeczeństwie i państwie:

- paradygmat solidarności – republikanizm.
- paradygmat specjalizacji – liberalizm.
- paradygmat monopolu – socjaldemokratyzm.

Oto ich skrócona prezentacja.

	Paradygmat solidarności	Paradygmat specjalizacji	Paradygmat monopolu
Koncepcja integracji	Solidarność grupowa/kulturowe granice	Specjalizacja/oddzielone sfery/współzależność	Monopol/społeczne zamknięcie
Źródło integracji społecznej	Moralna integracja w ramach danej kultury	Wymiana pomiędzy wolnymi jednostkami	Prawa obywatelskie
Ideologia	Republikanizm	Liberalizm	Socjaldemokratyzm
Dyskurs	Wykluczenie	Dyskryminacja, podklasa	Nowe ubóstwo, nierówność, podklasa
Prekursorscy Myśliciele	Rousseau, Durkheim	Locke, Madison, utylitaryści	Marx, Weber, T.H. Marshall

Jak widać, paradygmaty Silver ujmują nie tylko wykluczenie społeczne, ale również integrację społeczną. Podobnie Mahler pisał zarówno o marginalności, jak i o partycypacyjności.

Paradygmat solidarności

Republikanizm to zespół poglądów na państwo i społeczeństwo, w którym ważną rolę odgrywają obywatele i ich obywatelska aktywność (społeczeństwo obywatelskie). Równi obywatele stanowią polityczną i moralną wspólnotę, a poprzez aktywność obywatelską na

rzecz dobra wspólnego wyrażają najlepiej swoją wolność i więź solidarności z innymi członkami wspólnoty. Ogiś obywatelami w tym sensie byli tylko zamożni mężczyźni, gdyż tylko im przysługiwało prawo wyborcze. Obywatelstwo było więc bardzo ekskluzywne, do moralnej wspólnoty solidarnych i aktywnych obywateli większość nie miała wstępu. Rozszerzanie zakresu praw politycznych, które dla republikanów mają najistotniejsze znaczenie sprawiło, że obywatelstwo było coraz bardziej inkluzywne. Masowa imigracja oraz dyskusja o ponadnarodowej integracji w Europie to w pewnym sensie zagrożenia dla politycznej wspólnoty solidarnych obywateli zorganizowanych w państwo narodowe. W republikanizmie francuskim państwo miało być **„silne, zjednoczone, scentralizowane, egalitarystyczne, uniwersalistyczne i świeckie, aktywnie asymilujące regionalne, narodowe i religijne kultury w jedną koncepcję obywatelstwa i narodowej cywilizacji”**. Wykluczenie w tym paradygmacie zostało określone jako

- **„zerwanie więzi społecznej między jednostką i społeczeństwem, określanej jako solidarność społeczna”**.

Można to rozumieć w ten sposób, że jednostki lub grupy, które nie dają się zasymilować w narodową wspólnotę równych, solidarnych i aktywnych obywateli muszą pozostać na marginesie lub są wykluczane z moralnej wspólnoty opartej na więziach solidarności. Przychodzi mi do głowy przykład boju w obronie świeckości szkół publicznych, jaki francuski rząd stoczył z okryciem głowy dziewcząt, będącym elementem kultury muzułmańskiej. Szkoła publiczna jest narzędziem do wytwarzania obywatelskiej kultury o charakterze świeckim i odegrała zasadniczą rolę w tworzeniu narodu francuskiego poprzez wpajanie wszystkim podobnych wartości i wytwarzanie francuskiej kultury, która łączy wszystkich obywateli. Ponadto, jeżeli w republikanizmie tak ważna jest aktywność obywatelska, to postawy indywidualistycznego konsumpcjonizmu, którym towarzyszy brak zainteresowania dla spraw publicznych (republika to rzecz publiczna, czyli rzeczpospolita) muszą być oznaką dezintegracji i zagrożenia dla solidarności społecznej.

Przeciwieństwem tak rozumianego wykluczenia jest „integracja” i proces jej osiągania „włączanie” (*insertion* [może znaczyć też adaptację]). Oznaczało to głównie asymilację z dominującą kulturą (francuską, polską, holenderską itd.). W ramach ujęć postmodernistycznych uwzględniających koncepcję wielokulturowości i kulturowego pluralizmu nastąpiła **zmiana podstaw solidarności – kultura dominująca ma się dostosować do kultur mniejszościowych**. Jest to szersze zagadnienie dotyczące m.in. integracji imigrantów z innego obszaru kulturowego w ramach kultury społeczeństwa, w którym imigranci przebywają.

Paradygmat specjalizacji

W paradygmacie specjalizacji mamy odwołanie do poglądów **liberalnych**, gdzie centralne znaczenie ma wolność jednostki od ingerencji ze strony państwa, wspólnoty i innych w jej prywatne sprawy. Państwo ma tylko zagwarantować prawa jednostek tak, aby można było spokojnie prowadzić prywatne życie i dbać o własne interesy. Instrumentem integracji jest swoboda umów między jednostkami, z której wyłania się spontaniczny porządek i dobro wspólne. Oto kilka cytatów dotyczących rozumienia wykluczenia w tym paradygmacie.

- **„wykluczenie jako konsekwencja specjalizacji: społecznego zróżnicowania, ekonomicznego podziału pracy, oddzielenia różnych sfer [życia zbiorowego]”**;
- **„wykluczenie odzwierciedla dyskryminację**. Społeczne zróżnicowanie, ekonomiczny podział pracy, oddzielenie sfer **nie powinno wytwarzać hierarchicznie podporządkowanych kategorii społecznych**, jeżeli „wykluczone” jednostki mogą swobodnie przemieszczać się poprzez granice i jeżeli sfery życia społecznego, w których dominują odmienne zasady będą prawnie od siebie oddzielone”.

- „**wykluczenie jest rezultatem nieskutecznego oddzielenia sfer społecznych, stosowania reguł niewłaściwych dla danej sfery lub przeszkód dla swobodnego ruchu i wymiany między sferami**”.

Jeżeli wyobrażymy sobie zintegrowane społeczeństwo liberalne jako złożone z równych, wolnych i racjonalnych jednostek, które swobodnie współdziałają i konkurują ze sobą uczestnicząc w społecznym procesie wzajemnie korzystnych wymian, to przeszkody, które utrudniają jednostkom tego rodzaju aktywność i uczestnictwo w tak rozumianym społeczeństwie będą również potencjalnymi przyczynami wykluczenia społecznego. Dyskryminacja jest jedną z nich, gdyż utrudnia niektórym jednostkom uczestnictwo w społecznym procesie wzajemnie korzystnych wymian, np. dyskryminacja w dostępie do rynku pracy utrudnia uczestnictwo w swobodnej wymianie wzajemnych korzyści na rynku pracy. Integracja w tym paradygmacie została przedstawiona następująco.

- „**Indywidualna swoboda wyboru oparta na różnych osobistych wartościach i psychologicznych motywach angażowania się w życie społeczne powinna powodować przekraczanie przynależności i lojalności grupowych, integrując społeczeństwo. W tym zakresie, w którym granice grup tłumią indywidualną wolność uczestnictwa w wymianach społecznych, wykluczenie jest formą „dyskryminacji”. Jednakże ochrona praw indywidualnych, jak również konkurencji grupowej i rynkowej w państwie liberalnym przeciwdziała tej formie wykluczenia**”.

Slilver zwraca uwagę, że jedną z przeszkód do integracji społecznej w tej perspektywie jest ograniczająca wolność jednostek przynależność do pewnych grup społecznych i lojalność wobec nich. Należy to rozumieć w ten sposób, że lojalność i solidarność względem jakiejś grupy może przeszkadzać w uczestnictwie w społeczeństwie rozumianym jako swobodne i wzajemnie korzystne wymiany pomiędzy jednostkami zarówno w ramach tej grupy, jak i poza nią.

Paradygmat monopolu

Trzeci paradygmat związany jest z socjaldemokratyzmem, w którym podkreśla się znaczenie nie tylko praw osobistych i politycznych w statusie obywatela, ale również praw społecznych i socjalnych - do minimum bezpieczeństwa socjalnego i wykształcenia. Szeroki zestaw praw obywatelskich ma umożliwiać uczestnictwo i integrację społeczną. Wykluczenie w tym paradygmacie traktowane jest **jako konsekwencja powstawania i działania monopolii grupowych**.

Najbardziej wpływowa jest tu koncepcja Maxa Webera który pisał o „**>>zamkniętym<< na zewnątrz**” stosunku społecznym, który ma zachodzić, gdy (książka „Gospodarka i społeczeństwo”)

- „jego sens lub obowiązujące w nim porządki wykluczają lub ograniczają uczestnictwo, albo też wiążą się ze spełnieniem pewnych warunków... Zamknięty stosunek społeczny może gwarantować jego uczestnikom zmonopolizowane szanse a) w sposób wolny lub b) może regulować albo racjonować ich rozmiar i rodzaj, może też c) umożliwiać jednostkom lub grupom ich trwałe, względne lub całkowite zawłaszczenie (zamknięcie wewnętrzne)... Tradycyjalnie zamknięte są zwykle na przykład wspólnoty, do których przynależność wynika ze stosunków rodzinnych... Afektywnie zamknięte są zwykle osobiste stosunki uczuciowe (na przykład erotyczne lub, często, stosunki czci)... Wartościoworacjonalne (stosunkowo) zamknięte są zwykle wspólnoty ściśle wyznaniowe... Typ celoworacjonalnego zamknięcia ilustrują związki ekonomiczne o monopolistycznym czy plutokratycznym charakterze”.

Grupy statusowe są przejawem stosunków władzy i domagają się społecznego prestiżu oraz poważania, mają poczucie własnej odrębności, własne wzory konsumpcji i styl

życia. **Materialny, prawny i inne formy monopolu podtrzymują ekskluzywność statusu grupowego.** Przykładem grup statusowych są korporacje zawodowe, które strzegą dostępu w celu niedopuszczenia do wzrostu konkurencji i utrzymania swoich przywilejów.

Weber używał pojęcia „zamknięcie” dla oznaczenia **procesu podporządkowania, przez który jedna grupa monopolizuje korzyści ograniczając możliwości outsiderom, których określa jako gorszych lub nieuprawnionych. Każda przekonująca i widoczna cecha taka, jak rasa, język, społeczne pochodzenie, religia albo brak dyplomu określonej szkoły może być wykorzystana by ogłosić konkurentów outsiderami.** Poprzez ograniczanie dostępu do możliwości i zasobów, zamknięcie pozwala grupom maksymalizować własne korzyści. Grupa insiderów podziela wspólną kulturę i tożsamość, stąd też normy legitymizujące wykluczenie. Podział na outsiderów i insiderów wykorzystywano też w wyjaśnieniach bezrobocia, tzn. bezrobocie jako wynik działania związków zawodowych, które nie dopuszczają do obniżenia płac i dbają tylko o interes zatrudnionych (insiderzy) kosztem interesów bezrobotnych (outsiderzy).

Weber zauważył również, że społeczne zamknięcie może wywołać **reakcję i opór przed wykluczeniem.** Gdy grupy wykluczone zdobędą przywileje dotąd dostępne tylko dla innych grup, mogą jednak zmienić granice (statusowe) w taki sposób, że wykluczają grupy jeszcze słabsze pod względem władzy. Frank Parkin nazwał to „podwójnym zamknięciem”. Uzasadnianie społecznego zamknięcia i grupowego monopolu może przybierać dwie formy (K.W. Frieske):

- **emancypacyjnej uzurpacji** (uzasadnianie swojego uprzywilejowanego dostępu do cenionych i rzadkich zasobów);
- **marginalizującego wyłączenia** (uzasadnianie ograniczenia dostępu innym do cenionych i rzadkich zasobów poprzez wskazywanie, że mają jakieś negatywne cechy, nie mają pozytywnych, nie spełniają jakichś kryteriów).

Paradygmat monopolu nie pozostawia nadziei, że społeczeństwo – nawet bardzo otwarte – może włączyć każdego i wszystko. Społeczne „zamknięcie” osiąga się, gdy instytucjonalne i kulturowe rozróżnienia nie tylko tworzą granice, które trzymają innych poza układami wbrew ich woli, ale są również używane by utrzymywać nierówności. Ci, którzy są wewnątrz odgraniczonych społecznych całości mają monopol nad rzadkimi zasobami. Monopol zaś kreuje więź wspólnoty interesów wśród, pod innymi względami różnych, insiderów (ci, którzy należą do zamykających się grup). Wykluczeni są przez to outsiderami i zdominowanymi jednocześnie. Konkretnie granice wykluczenia mogą być wykreślone wewnątrz lub pomiędzy państwami narodowymi, wspólnotami lokalnymi, firmami, a najogólniej - grupami społecznymi. **Procesy społecznego zamknięcia są również widoczne w segmentacji rynku pracy.** Niezależnie od natury tych granic nakładanie się i współwystępowanie podziałów grupowych i nierówności jest zasadniczym wątkiem w tym paradygmacie.

Przykładem działania mechanizmów społecznego zamykania są korporacje zawodowe, a oporu przeciwko nimi walka o ich większe otwarcie. Jedną z takich walk mogliśmy obserwować ostatnio w Polsce, a chodziło o łatwiejszy dostęp do zawodów prawniczych. Korporacja akademicka też jest dość zamknięta, czego przejawem jest konieczność robienia habilitacji po doktoracie, aby uzyskać status samodzielnego pracownika nauki. Przy okazji zmian ustawy o szkolnictwie wyższym pojawiły się postulaty zniesienia habilitacji, co ułatwiłoby dostęp do korporacji. Ci, którzy są już wewnątrz korporacji są bardziej twórczy w wymyślaniu argumentów za jej zamykaniem i/lub przeciwko jej otwieraniu, a ci którzy dopiero chcą się do niej dostać znajdują więcej argumentów za jej otwieraniem i/lub przeciwko jej zamykaniu.

W społeczeństwie widzianym przez pryzmat procesów wokół społecznego zamykania i otwierania stosunków społecznych integracja społeczeństwa osiągnięta jest również poprzez

zamykanie pewnego stosunku społecznego, który nazywa się obywatelstwem. Jako obywatele jednego kraju stanowimy wspólnotę, która zamyka się przed obcymi, którzy muszą spełnić wiele warunków, aby zostać członkami wspólnoty obywatelskiej jaką my tworzymy. I tu można widzieć ruch na rzecz zamykania tej grupy przed przyjmowaniem obcych do wspólnoty, jak i naciski na to, aby ułatwiać dostęp do obywatelstwa dla imigrantów. Jak widać **zamykanie jest jednocześnie warunkiem integracji, gdyż integrujemy się z jakąś wspólnotą, która jest odrębna od innych**. Im bardziej zacierają się granice tej wspólnoty, tym mniej jest ona zintegrowana. Wykluczenie jest więc koniecznym lub normalnym skutkiem życia społecznego oraz integracji społecznej. **Problemem w tym kontekście nie jest samo wykluczenie, ale raczej kontrola poziomu konfliktów związanych z zamykaniem i otwieraniem granic chroniących przed obcymi różnego rodzaju grupy, starające się zmonopolizować dostęp do cenionych w społeczeństwie wartości.**

Trzy dyskursy wykluczenia społecznego

Dyskurs to często używany termin, co wiąże się m.in. z wpływem myśli Michela Foucaulta na współczesne nauki społeczne. Przedmiotem badania czyni się m.in. to, jak ludzie dyskutują o pewnych sprawach, jakich argumentów używają w tych dyskusjach, jakie znaczenia przypisują temu, co jest przedmiotem dyskusji. W takiej perspektywie bardziej niż fakty o marginalizacji i wykluczeniu społecznym (wskaźniki, wyniki badań empirycznych itp.) interesuje nas analiza różnych dyskusji, które prowadzone są na ten temat publicznie przez ekspertów, polityków i dziennikarzy. Książka Ruth Levitas „Inkluzywne społeczeństwo? Wykluczenie społeczne i nowa Partia Pracy” (1998) zawiera właśnie wynik analizy dyskursu publicznego, który toczył się wokół tematu wykluczenia społecznego w UK. Wynikiem tych analiz jest podział na trzy rodzaje angielskiego dyskursu na ten temat. I tym razem to, jak rozumiemy integrację i wykluczenie społeczne jest uzależnione od tego, z jakim dyskursem mamy do czynienia.

Dyskurs redystrybucyjny

Wykluczenie przedstawiane jest tu jako konsekwencja ubóstwa. Peter Townsend argumentował, że **ubóstwo to nie kwestia przetrwania, ale zdolności do uczestnictwa w zwykłych aktywnościach, które składają się na normalne życie społeczności** (ubóstwo relatywne). Jeżeli zasoby (nie tylko dochody, ale też usługi społeczne) są za małe by uczestniczyć w takich aktywnościach, to mamy do czynienia z ubóstwem. Jeżeli tak rozumiane ubóstwo jest zasadniczą przyczyną wykluczenia, to zwiększanie zasobów jednostki i społeczności będzie też lekarstwem na wykluczenie. Główną miarą wykluczenia lub zagrożenia wykluczeniem byłoby tu ubóstwo dochodowe. Szczegółowe cechy tego dyskursu.

1. **Ubóstwo to główna przyczyna wykluczenia społecznego.**
2. **Głównym instrumentem ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego jest podnoszenie poziomu świadczeń społecznych.**
3. Przynajmniej potencjalna zdolność do docenienia nieodpłatnej pracy (w porównaniu z następnym dyskursem).
4. **Obywatelstwo jest przeciwieństwem wykluczenia, wyjście poza minimalistyczny model integracji poprzez płatne zatrudnienie** (porównanie z następnym dyskursem).
5. Uwzględnia społeczne, polityczne, kulturowe i ekonomiczne aspekty obywatelstwa oraz krytykę nierówności nie tylko w wymiarze materialnym.
6. Koncentracja uwagi na procesach wytwarzających nierówności.
7. Zakłada radykalne ograniczenie nierówności oraz redystrybucję zasobów i władzy.

Na poprzednim wykładzie pokazywałem różne sposoby odróżniania ubóstwa od wykluczenia społecznego oraz postrzegania związków między ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Dyskurs reintegracyjny (społecznej integracji)

Legalna praca zarobkowa jest w nim przedstawiana jako główny i jedyny akceptowany środek włączania ludzi zdolnych do pracy do życia społecznego. **Wykluczeni są ci bez pracy lub w przypadku osób młodych zagrożeni taką sytuacją.** Główną miarą wykluczenia lub zagrożenia wykluczeniem jest bezrobocie i bierność ekonomiczna. Pomija się tu nieodpłatną pracę w ramach wolontariatu czy gospodarstwa domowego, którą można wynagradzać społecznie, pomija się też problemy pracy niskopłacanej i w złych warunkach. Cechy tego dyskursu:

1. **Zawęża pojęcie wykluczenia/integracji do zagadnień uczestnictwa w odpłatnej pracy.**
2. Pomija problem, dlaczego ludzie bez zatrudnienia skazani są na ubóstwo, a więc **nie docenia roli świadczeń społecznych dla redukcji ubóstwa.**
3. **Przysłania zagadnienie nierówności między zatrudnionymi.**
4. Ze względu na to, że kobiety są gorzej wynagradzane za pracę oraz to, że z większym prawdopodobieństwem wykonują prace niskopłatne, **pomija nierówności płciowe i klasowe na rynku pracy.**
5. **Nie uwzględnia nierówności między posiadaczami środków produkcji (właścicielami kapitału) oraz populacją pracujących.**
6. Nie daje możliwości podjęcia tematu nieodpłatnej pracy w społeczeństwie.
7. Ze względu na pomijanie zagadnień nieodpłatnej pracy oraz różnic płciowych w tej dziedzinie **zakłada dodatkowe obciążenie kobiet pracą.**
8. **Podważa uzasadnienia dla nieuczestnictwa w odpłatnym zatrudnieniu.**

Zauważmy, że podejmowane u nas inicjatywy w dziedzinie walki z wykluczeniem społecznym zwykle grupuje się pod nazwą „reintegracja”. W przypadku Narodowej Strategii Integracji Społecznej widać jednak koncentrowanie uwagi na ubóstwie i usługach społecznych, a więc nie oznacza to, że wszystkie nasze inicjatywy w tym zakresie należą do dyskursu reintegracyjnego.

Dyskurs moralizujący (moralnej podklasy)

W tym dyskursie podkreśla się moralne i kulturowe przyczyny ubóstwa. Dominują tematy dotyczące zagrożenia „chorobliwą zależnością” od pomocy społecznej, dziedziczeniem ubóstwa, powraca problematyka „niebezpiecznych klas”. Uwaga skoncentrowana jest na szczególnych grupach, które zaliczylibyśmy do klasycznie pojmowanego marginesu społecznego: młodocianych matkach, ulicznych bezdomnych, wagarowiczach, więźniach, nielegalnych imigrantach. Cechy tego dyskursu:

1. Przedstawia podklasę czy społecznie wykluczonych jako zbiorowości kulturowo odmienne od tych z „głównego nurtu”.
2. **Koncentruje się na zachowaniach ubogich bardziej niż na strukturze społeczeństwa.**
3. **Zakłada, że świadczenia społeczne są bardziej „złe” niż „dobre” dla ich odbiorców i powodują „uzależnienie”.**
4. **Ignoruje nierówności w innych częściach społeczeństwa.**
5. Jest to dyskurs stronnictwo płciowo przedstawiających bezczynnych i przestępczych młodych mężczyzn oraz samotne matki.
6. Zatrudnienie nieodpłatne jest pomijane.
7. **Jakkolwiek uzależnienie od państwa uznaje się za problem, osobista zależność ekonomiczna – szczególnie kobiet i dzieci od mężczyzn – problemem nie jest.**

Uznawana jest wręcz za czynnik mający wpływ cywilizujący na mężczyzn (odpowiedzialność mężczyzny za rodzinę ma go odciągać od aktywności przestępczej i destrukcyjnej).

Levitas stwierdza, że najpopularniejsze w UK (perspektywa drugiej połowy lat 1990.) były mieszanki dyskursów reintegracyjnego i moralizującego. Wydaje się, że w Polsce jest podobnie. Dlaczego dyskurs redystrybucyjny został wyparty przez dwa pozostałe w UK, a w Polsce może w ogóle się nie pojawił po 1989 (może poza Samoobroną z jej hasłem zapewnienia wszystkim dochodu na poziomie minimum socjalnego)? Bardzo wstępna odpowiedź: ubóstwo relatywne i redystrybucja bogactwa i władzy jako odpowiedź na ten problem to tematy niezbyt pasujące do dyskursów, w których słowami kluczami są „wzrost gospodarczy”, „elastyczność”, „deregulacja”, „konkurencyjność”, „przedsiębiorczość”, „indywidualna odpowiedzialność”, „racjonalizacja”, „restrukturyzacja”, „obniżenie podatków”, „cięcie wydatków socjalnych”, „kryzys państwa opiekuńczego”, „prywatyzacja”.

Kryteria empiryczne i wskaźniki statystyczne

Wskaźniki i operacjonalizacja

Na początek kilka uwag o wskaźnikach jako takich. Weźmy pod uwagę trzy ogólne zdania dotyczące wskaźników społecznych (z hasła „Wskaźniki społeczne” w „Leksykonie polityki społecznej”):

- „wskaźnik (*indicator*) oznacza... obserwowalną i mierzalną cechę wybranego przedmiotu lub zjawiska, której występowanie świadczy (z mniejszym lub większym prawdopodobieństwem) o występowaniu innego zjawiska, nazywanego *indicatum* (to, co się wskazuje)”;
- „mierniki statystyczne i dane z badań socjologicznych służące opisowi i ocenie zjawisk i procesów społecznych, demograficznych i ekonomicznych związanych z poziomem i jakością życia danego społeczeństwa oraz stosowane do oceny procesów rozwoju społecznego”;
- „w roli wskaźników społecznych najczęściej występują mierniki statystyczne. Trzeba jednak pamiętać, że wskaźnikami nie są owe miary, lecz to, co one mierzą”.

Widać z tego, że wskaźniki społeczne dotyczą poziomu i jakości życia w społeczeństwie. Mamy tu również trzy ważne pojęcia: *indicatum* (zjawisko, którego pomiar nas interesuje), wskaźnik i miernik. Powiązanie między nimi jest następujące **miernik mierzy wskaźnik indicatum**. Nasuwa się pytanie, po co nam wskaźnik, który ogrywa tu rolę pośrednika między tym, co nas interesuje, a miernikami czy miarami. Otóż, potrzebny jest on wtedy, gdy zjawisko, które nas interesuje jest trudne do obserwacji i pomiaru. Załóżmy, że interesuje nas zjawisko X, które jest trudno obserwowalne i mierzalne, a znaleźliśmy inne zjawisko Y, które związane jest z X w znany nam sposób (np. Y jest skutkiem X, a więc kiedy występuje Y można podejrzewać, że wystąpił też X), pozostaje tylko wymyślić miary zjawiska Y, aby móc obserwować zmiany interesującego nas X.

Miernik mierzy zjawisko (cechę zjawiska) Y, które jest łatwo obserwowalne i mierzalne oraz jest związane w znany nam sposób ze zjawiskiem X, które jest przedmiotem naszego zainteresowania

Powiązania między X i Y mogą mieć charakter teoretyczny, empiryczny lub umowny i polegają zwykle na tym, że:

- Y zawsze występuje, gdy występuje X,
- Y jest skutkiem X,
- X i Y mają wspólną przyczynę,
- Y jest podobne do X,
- Y zmienia się w tym samym kierunku, co zmienia się X (np. jeśli Y wzrasta, to X też wzrasta),
- Y zmienia się odwrotnie do tego jak zmienia się X (np. jeśli Y wzrasta, to X maleje).

Jeżeli X jest łatwo obserwowalny i mierzalny nie potrzebujemy pośrednika między nim a miarami X, żeby możliwy był jego pomiar.

Do pomiarów potrzebne są nam skale pomiarowe. W statystyce wyróżnia się cztery zasadnicze skale tego rodzaju (mówi się też o rodzajach zmiennych): **nominalna** (można jedynie odróżnić pozycje na skali i nie daje ona informacji o stopniowości np. skala płci - kobieta, mężczyzna, albo na skali bezrobocia – bezrobotny i niebezrobotny), **porządkowa** (można określić kolejność pozycji na skali, np. skala ocen na UW – 5, 4,5, 4... 2; bardzo szczęśliwy, szczęśliwy... bardzo nieszczęśliwy), **przedziałowa** (można określić odległość między pozycjami na skali, np. skala stopni temperatury Celsjusza z 0 dzielącym skalę na dwie podskale), **ilorazowa** (można powiedzieć ile razy jakaś pozycja na skali jest większa/mniejsza od innej, np. skala dochodów z 0 oznaczającym minimum). Pomiar

społeczne dotyczą wielu ludzi, np. pomiar wg skali bezrobotny – niebezrobotny na zbiorowości osób pozwoli nam na określenie ilu z nich jest bezrobotnych, a ilu jest niebezrobotnych, o niektórych osobach możemy nie mieć informacji (co oznacza, że przypiszemy im określenie „brak danych”). Jeżeli dałoby się mierzyć bezrobocie na skali interwałowej, to wiedzielibyśmy również o ile razy jeden bezrobotny jest mniej lub bardziej bezrobotny od innych bezrobotnych. Sama skala nie wystarcza, musimy mieć również możliwość łatwego przypisania ludzi do poszczególnych pozycji na skali. W przypadku płci łatwo ją określić, np. na podstawie imion ludzi. W przypadku bezrobocia można pytać ludzi o to, czy mają pracę, a jeżeli nie, czy jej szukają i są gotowi do jej podjęcia itd., można też wziąć pod uwagę wyłącznie ich status formalny, czyli sprawdzić stan rejestracji w urzędach pracy, ale jest to metoda zawodna, gdyż rejestracja wiąże się pewnymi korzyściami (tzn. mogą się rejestrować również niebezrobotni).

Jeżeli mamy wyniki pomiarów różnych cech ludzi, którzy składają się na jakąś populację na różnych skalach pomiarowych (dla każdej cechy mogą być różne, np. płeć – nominalna, dochody - ilorazowa), to możemy obliczyć, np. stopę bezrobocia, liczbę dzieci przypadających na kobietę w wieku rozrodczym, liczbę przestępstw na 100 tys. mieszkańców itd. Są to **informacje ilościowe** o społeczeństwie przedstawiające relacje między wynikami różnych pomiarów. W sensie statystycznym nazywa się takie liczby wskaźnikami statystycznymi (liczby wyrażające wzajemny stosunek dwóch lub więcej wielkości statystycznych).

Jeżeli interesują nas ilościowe informacje (wskaźniki statystyczne) o marginalizacji i wykluczeniu społecznym i jest ono trudne do bezpośredniej obserwacji i mierzenia, potrzebujemy jego łatwo mierzalnych wskaźników, które zmierzone z pomocą mierników (skal pomiarowych) dadzą podstawy do obliczenia informacji ilościowych (wskaźników statystycznych). Teoretyczne koncepcje marginalizacji i wykluczenia społecznego dają nam podstawy do tego, abyśmy ustalili odpowiednie wskaźniki tych zjawisk.

W skrócie rzecz ujmując, **gdy chcemy coś obserwować, mierzyć i przedstawić ostatecznie za pomocą liczb, to musimy to sprowadzić do tego, co obserwowalne i mierzalne**. Nazywa się procedury tego typu **operacjonalizacją**. Można ogólnie mówić o ubóstwie, bezrobociu, przestępczości i innych problemach społecznych, ale zejście na poziom informacji ilościowych o tych zjawiskach (nazywanych też „faktami”) wymaga ich operacjonalizacji. Oczywiście, bez teoretycznych definicji i koncepcji tych zjawisk nie jesteśmy w stanie dokonać ich operacjonalizacji, musimy mieć jakieś ogólne wyobrażenie czym są te zjawiska, co je powoduje, warunkuje i czym skutkują, które muszą być w dodatku przekonująco uzasadnione.

Wspominałem na jednym z poprzednich wykładów o problemie odróżnienia ludzi zmarginalizowanych i wykluczonych od niezmarginalizowanych i niewykluczonych (cecha wykluczenia na skali nominalnej), który można interpretować jako problem określenia cech, które pozwolą nam łatwo przypisywać ludzi do jednej z pozycji na skali pomiarowej. Żeby ten problem rozwiązać trzeba przyjąć zestaw łatwo obserwowalnych i mierzalnych cech, czyli wskaźników marginalności i wykluczenia, których pomiar na odpowiednich skalach pozwoli nam tego dokonać. W przypadku skal porządkowych, przedziałowych i ilorazowych pojawia się jeszcze problem progów. Jeżeli jednym ze wskaźników wykluczenia jest niezadowolenie z życia, a to mierzymy z pomocą skali porządkowej (bardzo zadowolony, zadowolony... niezadowolony, bardzo niezadowolony), to musimy zdecydować, czy niezadowolenie z życia ma obejmować tylko bardzo niezadowolonych, czy również niezadowolonych. Jeżeli kolejnym wskaźnikiem będzie ubóstwo, a to postanowiliśmy mierzyć skalą dochodów, to należy jeszcze przyjąć próg na tej skali oddzielający ubogich od nieubogich, albo ubogich nieuczestniczących od ubogich uczestniczących w życiu społeczeństwa.

Na koniec wspomnę tylko, że określa się **pożądane właściwości** wskaźników statystycznych, mierników i pomiarów, np. rzetelność i trafność. Statystyczne wskaźniki społeczno-ekonomiczne też powinny spełniać kilka warunków, aby były uznane za dobre. Przykładowa lista takich wymogów w stosunku do **wskaźników strukturalnych** stosowanych w UE do oceny postępów na drodze realizacji Strategii Lizbońskiej:

1. łatwe do odczytania i zrozumienia;
2. istotne politycznie (np. są przedmiotem zainteresowania polityków i mediów);
3. wzajemnie spójne (np. nie powinno być tak, że jeden pokazuje wzrost bezrobocia, a inny jego spadek)
4. aktualne i łatwe w aktualizacji (*timely available*);
5. porównywalne między państwami członkowskimi i innymi krajami;
6. oparte na rzetelnych źródłach danych;
7. nie nakładające zbyt dużych obciążeń na państwa członkowskie i na ich obywateli.

Warunki sformułowane w kontekście dyskusji nad wskaźnikami ubóstwa i wykluczenia społecznego (raport A.B. Atkinsona i innych) w odniesieniu do **wskaźników indywidualnych** (do pomiaru wykluczenia społecznego używa się zwykle większej liczby wskaźników):

1. wskaźnik powinien oddawać istotę problemu oraz mieć jasną i akceptowaną interpretację normatywną (m.in. powinno być jasne, jak oceniać jego wzrost lub spadek);
2. wskaźnik powinien być rzetelny i statystycznie osiągalny (m.in. małe powinno być niebezpieczeństwo niedoszacowania lub przeszacowania rzeczywistego zjawiska, muszą też istnieć narodowe źródła danych);
3. wskaźnik powinien reagować na interwencje polityczne, ale nie powinien być łatwym przedmiotem manipulacji;
4. wskaźniki powinny być obliczane w taki sam sposób w różnych krajach i być zgodne ze standardami ONZ i OECD (ogólniej, te same wskaźniki w różnych krajach powinny być porównywalne);
5. wskaźniki powinny być aktualne i umożliwiać szybką aktualizację;
6. pomiar wskaźników nie powinien nakładać zbyt dużych obciążeń na państwa, przedsiębiorstwa czy obywateli.

Poza warunkami dotyczącymi wskaźników indywidualnych mamy również wymogi wobec **zbiorów wskaźników** indywidualnych (za raportem Atkinsona).

1. zbiór wskaźników powinien oddawać różne wymiary wykluczenia (zjawisko wykluczenia uznaje się za wielowymiarowe i to właśnie jest uzasadnienie posługiwania się wieloma wskaźnikami);
2. wskaźniki powinny być ze sobą zgodne (tj. niesprzeczne), a wagi poszczególnych wskaźników powinny być proporcjonalne;
3. wskaźniki powinny być przejrzyste i zrozumiałe dla obywateli UE, czyli należy unikać bardzo skomplikowanych i trudnych w interpretacji wskaźników.

Jeżeli wskaźniki statystyczne spełniają wszystkie te warunki możemy je uznać za dobre i praktycznie użyteczne.

Praktyczne znaczenie informacji ilościowych

Badacze zjawisk społecznych wciąż dokonują ich operacjonalizacji dla potrzeb badawczych. W nauce stosuje się metody ilościowe, które wymagają sprowadzenia badanych obiektów do postaci liczbowej. Metody statystyczne są bezużyteczne, jeżeli nie mamy odpowiednio przygotowanych liczb, które za ich pomocą sprowadzane są do informacji, które mają określoną interpretację, np. współczynnik korelacji liniowej Pearsona służy do przedstawienia informacji liczbowej o współzależności między zmiennymi, ale najpierw potrzebujemy narzędzi pomiarowych (skal), pomiaru i danych, aby ustalić wartości tych zmiennych.

Informacje ilościowe o społeczeństwie potrzebne są władzy publicznej do skutecznego działania, gdyż ma ona realizować cele w skali całej populacji. Potrzebne są też podmiotom gospodarczym, gdyż wiedząc więcej o potrzebach ich klientów i o nich samych możemy zwiększyć sprzedaż produktów lub usług. Pierwsze spisy powszechne odbyły się już w XVIII wieku, a pierwsze spisy ubogich jeszcze wcześniej. W ten sposób uzyskuje się bardzo dużo danych, które następnie przekształcane są w informacje ilościowe dotyczące zbioru ludzi, mieszkań itd., o których zebrano dane. Urzędy statystyczne i inne instytucje publiczne zajmujące się zbieraniem informacji o różnych aspektach życia społecznego i gospodarczego istnieją w większości państw świata, a im bardziej zaawansowane techniki zbierania danych i integracja baz danych różnych instytucji, tym więcej wiadomo o ludziach żyjących w społeczeństwie.

Informacje ilościowe o społeczeństwie mogą służyć władzy do różnych celów. Jednym z nich jest uzyskanie obiektywnych informacji o tych zjawiskach, które uznawane są za problemy społeczne, tzn. są potencjalnie groźne dla władzy i spójności społeczeństwa. Są one potrzebne m.in. do tego, aby w miarę racjonalnie przygotować działania, które mają te problemy łagodzić lub „rozwiązywać”. Przykładowo, jeżeli wiemy ilu mamy ubogich i jakie mają dochody, to łatwo jest oszacować, ile trzeba wydać pieniędzy na to, żeby złagodzić ich ubóstwo (co samo w sobie jest już pewną informacją ilościową). Ponadto **informacja ilościowa może posłużyć do definiowania celów.** Przykładowo, Rada Polityki Pieniężnej ustala cel inflacyjny, czyli taki poziom inflacji, który chce osiągnąć za pomocą instrumentów, jakie ma do dyspozycji. Poziom inflacji przedstawiany jest w postaci wskaźnika wzrostu cen różnych towarów uwzględnianych w koszyku inflacyjnym. Gdyby nie umiano mierzyć poziomu inflacji, RPP nie mogłaby precyzyjnie ustalić celu swojego działania, którego sensem jest utrzymywanie inflacji na niskim poziomie. Niska jakość informacji o tym celu, np. długi okres oczekiwania na wyniki pomiarów cen, niepełne informacje o cenach itd. oznacza też niską jakość samego wskaźnika wzrostu cen.

Jeżeli cele publiczne nie zostały zoperacjonalizowane do postaci, która umożliwia przedstawienie informacji ilościowej o nich, to nie można też mierzyć ich realizacji (wskaźniki statystyczne jako mierniki osiągania celów, same cele mogą być też wskaźnikami, tzn. są to łatwo obserwowalne i mierzalne zjawiska, które są powiązane z trudno obserwowalnymi i mierzalnymi celami głównymi, np. spójnością społeczną). Celem rządu może być przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, ale bez informacji ilościowej nie jesteśmy w stanie sprawdzić, czy się to udało, czy wręcz przeciwnie. Niska jakość wskaźników tej informacji oznaczać też będzie wątpliwości, co do sukcesu lub porażki polityki rządu (pomijam kwestię, czy to działania rządu akurat przyczyniły się do wzrostu lub spadku trendów ilościowych). Informacje ilościowe, jakimi dysponuje rząd powinny więc być związane z właściwym dobraniem wskaźników oraz ich miar, a zbieranie danych odbywać się powinno tak, że można na ich podstawie wyciągać wnioski o całej populacji (spisy powszechne ze względu na koszty przeprowadza się raz na kilka lub więcej lat) zamieszkującej dany teren.

Pewnym ostrzeżeniem dla operacjonalizacji celów władzy publicznej w zakresie marginalizacji i wykluczenia społecznego (i nie tylko) jest „prawo” Goodharta, sformułowane w kontekście polityki monetarnej: „Kiedy miernik staje się celem, przestaje być dobrym miernikiem”. Innymi słowy i przykładowo, jeżeli stopa bezrobocia staje się celem, tzn. celem jest jej obniżenie, to wykorzystywanie jej do pomiaru bezrobocia byłoby w świetle tego prawa wątpliwe.

Przejawy i kryteria marginalizacji i wykluczenia społecznego w Polsce

W tytule tego punktu używam również słowa „kryteria”. W odniesieniu do zagadnień pomiaru marginalizacji i wykluczenia społecznego chodzi o cechy lub poziomy cech jakie służą nam do identyfikowania osób zmarginalizowanych i wykluczonych społecznie. Mając dobrze uzasadnione teoretycznie i empirycznie kryteria wykluczenia społecznego możemy dokonać ich pomiaru w określonej populacji. Każda osoba spełniająca kryteria bycia wykluczonym, tzn. mająca cechy lub poziomy cech uznanych za kryteria wykluczenia, zostanie przypisana do zbioru wykluczonych. Po pomiarze można przystąpić do liczenia wskaźników statystycznych. W dalszej części tego punktu omówię różne propozycje wskaźników i kryteriów marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Jerzy Kwaśniewski pisał o **przejawach „szeroko rozumianej marginalizacji społecznej w postaci nie-uczestniczenia w oficjalnym porządku społecznym i normatywnym, eskapizmu, autodestrukcji oraz społecznej degradacji”** (w książce „Kontrola społeczna procesów marginalizacji” z 1997). „Przejawy” mają wiele wspólnego z „objawami”. Choroby rozpoznaje się po objawach, np. gorączka, ból gardła i złe samopoczucie mogą być objawami grypy. Jak widać przejawy czy objawy mają wiele wspólnego ze wskaźnikami, tzn. objawy grypy można nazwać wskaźnikami grypy i zastanowić się jak je mierzyć (skala Celsjusza i termometr, plus skala bólu gardła i samopoczucia na podstawie oświadczenia zainteresowanego – **wskaźniki subiektywne**). Warto też dodać, że za synonimy „szeroko rozumianej marginalizacji” uznano w tym cytacie **eskapizm**, czyli rozmaite zachowania, które można uznać za ucieczkę od rzeczywistości; **autodestrukcję** – zachowania, które szkodzą tym, którzy je przejawiają; **społeczną degradację** – czyli proces obniżania pozycji zajmowanej w strukturze społecznej. Równie dobrze można przyjąć za Mahlerem, że eskapizm, autodestrukcja i degradacja to również przejawy, czyli wskaźniki marginalizacji. J. Kwaśniewski za przejawy szeroko rozumianej marginalizacji uznał aż 23 zjawiska:

1. „Emigracja zarobkowa”, wyjeżdżanie za granicę dla zarobku.
2. Pijaństwo.
3. Przyjęcie przez urzędnika prezentu za załatwienie sprawy.
4. Napady, rozboje.
5. Narkomania.
6. Ubóstwo (bycie ubogim).
7. Obojętność ludzi na kłopoty innych.
8. Żebractwo.
9. Prowadzenie działalności gospodarczej bez zezwolenia.
10. Przerywanie ciąży.
11. Bezdomność (bycie bezdomnym).
12. Brak zainteresowania sprawami publicznymi.
13. Nałogowe palenie tytoniu.
14. Kradzieże.
15. Terroryzm.
16. Gorsze traktowanie ludzi innej narodowości.
17. Gorsze traktowanie ludzi innego wyznania.
18. Pozostawianie bez pracy (na zasiłku dla bezrobotnych).
19. Uchylanie się od płacenia podatków.
20. Zatrudnianie pracownika „na czarno”.
21. Odmowa służby wojskowej.
22. Pędzenie bimbru.
23. Popieranie się ludzi na stanowiskach w celu czerpania korzyści materialnych.

Należałoby uporządkować tę listę, przypisując poszczególne zjawiska do szerszych kategorii. Przykładowo, wiele z nich to różne kategorie **przestępstw** (np. terroryzm, napady i rozboje, kradzież, zatrudnienie na czarno, uchylanie się od płacenia podatków, korupcja, nielegalny wyrób alkoholu), kilka to na ogół **negatywnie oceniane postawy** (obojętność na sprawy innych i kwestie publiczne) i **negatywnie oceniane zachowania** nie będące jednak przestępczymi (gorsze traktowanie osób o innej narodowości czy wyznania, nadużywanie alkoholu, tytoniu i narkotyków, żebranie, przerywanie ciąży – w pewnych warunkach jako przestępstwo) oraz problemy związane z **warunkami życia** (ubóstwo, bezdomność, bezrobocie).

Przestępczość od dawna uznawana jest za wskaźnik dezintegracji społeczeństwa, polegającej na tym, że ludzie nie przestrzegają norm, które społeczeństwo uznało za istotne dla ochrony dobra wspólnego i różnych dóbr, które się na nie składają. Podobne znaczenie mają zachowania, które nie są akceptowane (tzn. naruszają normy dominującej większości, czyli „normalsów”), ale nie zostały uznane za przestępcze, np. nadużywanie alkoholu, zażywanie narkotyków, homoseksualizm. Obok przestępczości **wskaźnikiem dezintegracji jest również obojętność na sprawy obcych nam ludzi i sprawy publiczne, oznacza to, że solidarność w społeczeństwie, więzi społeczne są słabe**, każdy zamyka się raczej w wąskim kręgu bliskich i nic go nie obchodzą losy innych ludzi, ani też to, co symbolizuje sprawy wspólne. Bycie ubogim, bezdomnym i bezrobotnym to nie są ani przestępstwa, ani też negatywnie oceniane postawy czy zachowania wobec innych, niemniej są **wskaźnikami nieuczestnictwa lub jego niskiego poziomu w odniesieniu do ważnych społecznie aktywności, np. w konsumpcji i w zatrudnieniu**.

Od tych ogólnych wskaźników „szeroko rozumianej marginalizacji” do informacji ilościowych jeszcze daleka droga, tzn. przejawy marginalizacji wymagają operacjonalizacji. W badaniach, których wyniki opisywał Kwaśniewski badano „**społeczną ocenę** dynamiki przejawów marginalizacji społecznej”, tzn. pytano respondentów o to m.in., czy te zjawiska występują częściej lub rzadziej. Badano więc opinie ludzi na temat częstości występowania tych zjawisk (skala np. dużo częściej, częściej ... dużo rzadziej).

Inny polski socjolog, specjalista od struktury społecznej – Henryk Domański – pisał o **potencjalnej podklasie** w Polsce w kontekście międzynarodowych badań, których wyniki omówię na następnych zajęciach. Jak pamiętamy, podklasa to pojęcie zbliżone do naszego pojęcia marginesu społecznego, ale traktowanego tak, jak to ujmował Czarnowski, a więc szerzej niż potocznie (np. obejmuje również bezrobotną młodzież). H. Domański przyjął, że „**Stan deprivacji materialnej i marginalizacja to dwa dopełniające się aspekty underclass**”, są to więc osoby, które **nie pracowały zawodowo** - „marginalizacja definiowana w terminach trwałej izolacji od pracy zawodowej”, a jednocześnie **podlegali deprivacji materialnej** - „deprivacja materialna identyfikowana przez całkowite dochody rodzin” poniżej 50% średniej dochodów. Widzimy, że **odróżniono tu marginalizację od ubóstwa**, a za zasadniczy wskaźnik marginalizacji uznano „trwałą izolację od pracy zawodowej”, a ubóstwa – dochody poniżej pewnego progu.

Przy takich założeniach do podklasy nie należą ubodzy, którzy nie są jednak trwale odizolowani od pracy zawodowej, ani też nieubodzy, którzy są trwale od niej odizolowani. Jest to poniekąd uzasadnione, gdyż nawet najubożsi pracownicy należą jednak do struktury społecznej opartej na podziale pracy (nie są zmarginalizowani przez pracujących), a nieubodzy nie pracują prawdopodobnie dlatego, że nie muszą (dobrowolność). Można się również zastanawiać, czy do tak rozumianej podklasy zaliczeni zostaną również ci, którzy są trwale odizolowani od pracy zawodowej, ale jest to uzasadnione opieką nad członkami rodziny, poważną niesprawnością lub wiekiem emerytalnym. Jedną z informacji ilościowych wynikająca z tych badań, była taka, że 22% Polaków należało do

potencjalnej podklasy w 2000, czyli jednocześnie byli trwale odizolowani od pracy zawodowej i ubodzy.

Podobne stanowisko zajęła Lidia Beskid, która pisała o „**kryteriach sprzyjających marginalizacji**” (w książce „Marginalność i procesy marginalizacji”, 1999). **To, co sprzyja marginalizacji może być uznane za jej wskaźnik, tzn. jeżeli występuje czynnik sprzyjający, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że wystąpi również marginalizacja.** Pomiar występowania czynników sprzyjających daje nam możliwość opracowania informacji ilościowej. Za kryteria sprzyjające ta autorka uznała: **1) trwale bezrobocie, 2) złą sytuację dochodową i 3) brak zadowolenia z życia.** Pierwsze dwa są analogiczne do przyjętych przez Domańskiego, niemniej nie oddzielono tu ubóstwa od marginalizacji, ubóstwo i trwale bezrobocie sprzyjają marginalizacji. Trzecie kryterium to dodatkowy element w stosunku do koncepcji Domańskiego. Jest to wskaźnik o charakterze subiektywnym. Założono, że niezadowolenie z życia, obok ubóstwa i długotrwałego bezrobocia, sprzyja marginalizacji. Jednocześnie spełniało te kryteria 0,5% dorosłych Polaków (dane dotyczyły drugiej połowy lat 90.). Jak widać im więcej wskaźników (kryteriów) marginalizacji zostanie zastosowanych jednocześnie, tym mniejsza będzie liczba osób, które je spełnią.

Kolejny przykład kryteriów-wskaźników interesujących nas zjawisk znajdujemy w badaniach panelowych **Diagnoza Społeczna**. W raporcie z tych badań wydanym w 2005 napisano, że „**ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, dyskryminacja społeczna**” to kryteria wykluczenia i stwierdzono, że **związki między nimi są słabe z czego wynikałoby, że tak rozumiane wykluczenie raczej nie jest to „jeden spójny syndrom”**. Poza tym mowa tam również o **dziesięciu „dość oczywistych barierach w uczestniczeniu w pełni w głównym nurcie życia społecznego”**. Bariery uczestnictwa są oczywiście dobrymi wskaźnikami nieuczestnictwa, gdyż ich występowanie oznacza duże prawdopodobieństwo, że nie wystąpi uczestnictwo, czyli wystąpi nieuczestnictwo, chociaż ludzie mają zróżnicowane zdolności do pokonywania barier. Na podstawie analizy statystycznej pogrupowano je w trzy czynniki i nazwano wykluczeniem strukturalnym, fizycznym i normatywnym.

Wykluczenie strukturalne

1. mieszkanie na wsi,
2. wykształcenie własne poniżej średniego,
3. wykształcenie ojca – podstawowe lub niżej,
4. ubóstwo (dodano, że jest „prawdopodobnie zależne od... zmiennych” 1, 2 i 3).

Wykluczenie fizyczne

5. wiek 50+ lat,
6. inwalidztwo.

wiążące się również z niskim wykształceniem ojca, ale to można wyjaśnić wiekiem, a ponadto słabo powiązane z ubóstwem, co wynika z relatywnie wysokich dochodów emerytów.

Wykluczenie normatywne

7. samotność,
8. uzależnienie (alkohol, narkotyki),
9. konflikt z prawem,
10. bycie dyskryminowanym.

jest to najmniej stała kategoria, zależna w znacznym stopniu od starań jednostki, co wynika z analizy wyników w tym zakresie w poszczególnych latach (2000, 2003 i 2005).

W badaniach tych przyjęto **dwie granice** (poziomy cech będące kryteriami wykluczenia): **1) zagrożenia wykluczeniem i 2) wykluczenia** – „oparte na rozkładach wartości trzech czynników definiujących typy wykluczenia. **Za kryterium bycia wykluczonym przyjęliśmy wielkość dwóch odchyłeń standardowych od wartości średniej danego wskaźnika, a za kryterium zagrożenia wykluczeniem - wielkość jednego**

odchylenia standardowego”. Autorzy stwierdzili, że w związku z takim podejściem trudno było oszacować odsetek faktycznie zagrożonych lub wykluczonych Polaków. W dalszej części jednak zamieścili tabelę z takimi odsetkami dla poszczególnych typów wykluczenia i województw. Obliczyłem średnią dla danych ogółem, z czego wynika, że średnia odsetek osób zagrożonych wykluczeniem trzech rodzajów razem wynosiła 30%, a średnia odsetek osób wykluczonych – 7,5% w 2005. Trochę więcej o tych badaniach powiem na kolejnym wykładzie.

Przejawy i kryteria marginalizacji i wykluczenia społecznego za granicą

Naukowcy z UK związani z **Centre for Analysis of Social Exclusion** (CASE, Centrum Analiz Wykluczenia Społecznego) zaproponowali wskaźniki i progi wykluczenia społecznego w czterech wymiarach. Nawiązując do wskaźników z Diagnozy Społecznej tu również chodzi o cztery rodzaje wykluczenia. W takich przypadkach każdy z wymiarów ma swoje własne wskaźniki, skale i progi.

Wymiar	Skala i próg
Konsumpcja [wykluczenie z konsumpcji]	Dochód ekwiwalentny netto gospodarstwa domowego poniżej połowy średniej dochodów
Produkcja [wykluczenie z produkcji]	Poza zatrudnieniem, samozatrudnieniem, edukacją, szkoleniem i nie zajmujący się rodziną
Zaangażowanie polityczne [wykluczenie polityczne]	Nie brał udziału w wyborach, nie był członkiem organizacji społecznej
Społeczne interakcje [wykluczenie społeczne w sensie szczegółowym]	Brak kogoś kto zaoferuje wsparcie (wysłucha, pomoże w potrzebie, kto nas szanuje)

Wykluczenie z konsumpcji mierzone jest taką samą skalą i progiem jak ubóstwo. W przypadku wykluczenia z produkcji mamy kilka skal pomiarowych o charakterze nominalnym: zatrudnienie (tak/nie), samozatrudnienie (tak/nie), edukacja (tak/nie), szkolenie (tak/nie), zajmowanie się rodziną (tak/nie). Na każdej z nich osoba wykluczona powinna zajmować pozycje wskazane w tabeli, czyli na podstawie informacji o niej powinniśmy orzec we wszystkich przypadkach „nie”. Podobny sposób przyjęto przy kolejnych wymiarach wykluczenia.

Interesujące są wyniki zastosowania tych kryteriów do społeczeństwa w UK. W poniższej tabeli spełniane kryteria są w kolejności takiej, jak w tabeli powyżej, tzn. kryterium pierwsze spełniało 30,1%, kryterium 1 i 2 spełniało 10% itd.

Liczba spełnianych kryteriów	Procent populacji w wieku produkcyjnym
0	57,5
1	30,1
2	10,0
3	2,3
4	0,1
0-4	100

Na tym i poprzednich przykładach widać, że **wykluczenie społeczne można interpretować jako zjawisko stopniowalne, tzn. spełniający wszystkie kryteria są najbardziej narażeni na wykluczenie (są wykluczeni z największym prawdopodobieństwem, ewentualnie - są**

na pewno wykluczeni), a spełniający tylko jedno są narażeni najmniej (są wykluczeni z mniejszym prawdopodobieństwem). W Diagnostyce Społecznej przyjęto inną strategię polegającą na wskazaniu dwóch różnych progów na pewnej skali (odchylenie standardowe), analogicznie jak w przypadku ubóstwa i skali dochodów, próg wyższy oznacza zagrożenie, a niższy ubóstwo. Podobne rozumowanie przyjęto wobec progu minimum socjalnego (zagrożenie ubóstwem) i progu minimum egzystencji (ubóstwo).

Jedną z najdłuższych list wskaźników (skal i progów) zaproponowali i wdrożyli Anglicy związani z Joseph Rowntree Foundation w ramach **monitoringu ubóstwa i wykluczenia społecznego w UK**. Wskaźników jest aż 50. uporządkowanych w sześć grup (wymiary, które znowu można interpretować jako rodzaje wykluczenia), są one obliczane co roku, a więc można śledzić zmiany w czasie, co jednak może być trudne do interpretacji (np. jedne wskaźniki się zwiększają, inne się nie zmieniają, a jeszcze inne zmniejszają się).

Ubóstwo i niskie dochody	1. Różnica między dochodami po uwzględnieniu opłat mieszkaniowych na poziomie 10 percentyla do dochodu 50 percentyla (mediany) 2. Osoby z gospodarstw domowych o dochodach poniżej 60% mediany 3. Osoby z gospodarstw domowych o dochodach poniżej 50%, 60 i 70% mediany. 4. Odbiorcy świadczeń z pomocy społecznej lub świadczeń podatkowych (poniżej pewnego progu ulga podatkowa, a powyżej - świadczenie). 5. Osoby, które pobierają określone zasiłki (<i>income suport</i> lub <i>job seekers allowance</i>) w długim okresie (dwa lub więcej lat). 6. Niski dochód przynajmniej przez dwa lata w ciągu trzech. 7. Koncentracja przestrzenna niskich dochodów (odsetek dochodów poniżej 20% i powyżej 80% percentyla w układzie przestrzennym).
Dzieci	8. Liczba dzieci żyjących w bezrobotnych gospodarstwach domowych. 9. Dzieci żyjące w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej 60% mediany. 10. Liczba dzieci z niską wagą urodzeniową (poniżej 2,5 kg z podziałem na klasy społeczno-zawodowe i typ gospodarstwa domowego) 11. Liczba przypadków śmierci z przyczyn zewnętrznych w populacji poniżej 16 roku życia. 12. Liczba uczniów nie osiągających określonej oceny z egzaminu państwowego (w UK chodzi o osoby w wieku 16 lat, które nie osiągnęły oceny powyżej D z egzaminu typu GCSE, nie przystąpiły do tego egzaminu lub nie otrzymały żadnej oceny). 13. Osoby poza systemem edukacji (osoby w wieku szkolnym nie zarejestrowane jako uczniowie w żadnym typie szkół powszechnych lub specjalnych na poziomie podstawowym lub średnim). 14. Liczba dzieci do lat 16, których rodzice rozwiedli się. 15. Liczba dzieci urodzonych przez osoby w wieku do 16 lat. 16. Osoby w wieku 10-16 lat umieszczone w instytucjach dla nieletnich przestępców.
Młodzież	17. Stopa bezrobocia młodzieży. 18. Osoby młode (18-21 lat) mało zarabiające (poniżej płacy minimalnej – 3 funty na godzinę w 2001 i 3,2 funta na godzinę w 2002, a także poniżej 4 funtów na godzinę). 19. Osoby w wieku 16-18 lat nieuczące się i niepracujące. 20. Osoby w wieku 15-24 mające pierwszy kontakt z instytucją dla uzależnionych i nadużywających substancji psychoaktywnych.

	21. Liczba samobójstw w populacji 15-24 lat. 22. Osoby w wieku 19 lat bez podstawowych kwalifikacji (bez zdanego egzaminu typu NVQ2 lub równoważnego). 23. Osoby w wieku 18-20 lat uznane za winne popełnienia przestępstwa.
Dorośli	24. Osoby ekonomicznie nieaktywne, które chciałyby podjąć płatną pracę. 25. Bezrobotne gospodarstwa domowe od co najmniej dwóch lat. 26. Osoby w wieku 22-emerytalny mało zarabiające (poniżej płacy minimalnej – 3 funty na godzinę w 2001 i 3,2 funta na godzinę w 2002, a także poniżej 4 funtów na godzinę). 27. Liczba osób zgłaszających się po zasiłek dla poszukujących pracy ponownie w ciągu 6 miesięcy. 28. Osoby zatrudnione w wieku 25-wiek emerytalny, które w ostatnich 3 miesiącach uczestniczyły w szkoleniach związanych z pracą. 29. Przedwczesne zgony w populacji poniżej 65 roku życia. 30. Liczba kobiet i mężczyzn w wieku 16-64 lat z nadwagą. 31. Liczba osób w wieku 45-64, których aktywność ogranicza długotrwała choroba lub niepełnosprawność. 32. Liczba osób o wysokim ryzyku zachorowania na chorobę umysłową (na podstawie ankiety z pytaniami o poziom szczęścia, depresji, lęku i zaburzeń snu w ciągu ostatnich 4 tygodni).
Ludzie starsi	33. Liczba emerytów bez dodatkowych dochodów poza emeryturami i zasiłkami. 34. Konieczne wydatki emerytów na żywność, ubranie, obuwie, energię (<i>fuel</i>) i wyposażenie gospodarstwa domowego. 35. Nadwyżka zgonów osób powyżej 65 roku życia w zimie (w stosunku do miesięcy nie-zimowych). 36. Ograniczenie aktywności osób powyżej 65 roku życia z powodu długotrwałej choroby lub niepełnosprawności. 37. Liczba osób powyżej 60 roku życia odczuwających lęk podczas spaceru po zmroku w okolicy miejsca zamieszkania. 38. Liczba osób powyżej 75 roku życia, którym pomoc domową udzielają lokalne instytucje publiczne. 39. Emeryckie gospodarstwa domowe bez telefonu.
Spoleczności lokalne	40. Osoby poza zatrudnieniem lub edukacją nienależące do żadnej organizacji społecznej, kulturalnej, lokalnej lub politycznej. 41. Bezrobotne gospodarstwa domowe w mieszkaniach socjalnych. 42. Wydatki na transport 20% najbiedniejszych gospodarstw domowych w porównaniu z wydatkami średniozamożnych. 43. Liczba gospodarstw domowych bez konta lub rachunku (np. bankowego, mieszkaniowego). 44. Liczba włamań. 45. Liczba gospodarstw domowych bez ubezpieczenia mieszkania. 46. Odsetek bardzo niezadowolonych z miejsca i okolicy, w którym mieszkają. 47. Mieszkania bez centralnego ogrzewania. 48. Mieszkania przeludnione. 49. Gospodarstwa domowe w tymczasowych miejscach schronienia. 50. Gospodarstw domowe mające zaległości w spłatach kredytów hipotecznych.

Mimo, że ta lista wydaje się być bardzo długa i wyczerpująca R. Levitas wskazała jednak na poważne luki.

Wymiar	Brakujące wskaźniki
Dochód	• Skala zadłużenia • Mobilność w kierunku “na zasiłek” i w odwrotnym
Dzieci	• Całkowita liczba starających się o zasiłki w danym roku • Dane dotyczące raczej samych dzieci, a nie ich rodziców • Odżywienie • Sytuacja dzieci w instytucjach (<i>outcomes on children on care</i>)
Młodzież	• Bezdomność
Dorośli	• Uprawnieni do zasiłków, ale ich nie otrzymujący • Bezrobocie wśród dorosłych niepełnosprawnych • Umiejętności pisania i czytania oraz liczenia (<i>literacy and numeracy</i>) • Odpowiedniość zabezpieczenia na starość
Ludzie starsi	• Liczba osób, które nie mogą wychodzić z domu • Izolacja • Nierówności w usługach lokalnych ze względu na władze lokalne • Dane o ludziach w instytucjach • Czas oczekiwania na usługi medyczne w szpitalach z podziałem na wiek
Spoleczności	• Przestępczość z podziałem na małe obszary • Zawilgocone mieszkania • Mieszkalnictwo socjalne (np. koncentracja i warunki)

Wskaźniki przyjmowane dla celów politycznych

W związku z Procesem Inkluzji Społecznej lub Europejską Strategią Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w UE (element szerzej zakrojonej Strategii Lizbońskiej z 2000) przyjęto w 2001 roku zestaw wskaźników do pomiaru realizacji celów tej strategii (od miejsca, w którym odbyła się Rada Europejska nazywane są **lejkenowskimi**). Są to więc **wskaźniki zarówno ubóstwa, jak i wykluczenia społecznego**, tzn. nie oddzielono wskaźników obu tych zjawisk od siebie. Zaproponowano wówczas, aby wskaźniki te podzielić na trzy poziomy:

- **poziom 1 - wskaźniki uznane za wiodące**, które dotyczyłyby najistotniejszych czynników prowadzących do wykluczenia społecznego („czynnik prowadzący do” to coś w rodzaju przyczyny, a więc dobrze nadaje się na wskaźnik),
- **poziom 2 - uzupełnienie wskaźników wiodących**, wskaźniki opisujące dodatkowe wymiary problemu,
- **poziom 3 - dodatkowe wskaźniki**, które poszczególne państwa członkowskie UE mogą stosować w Krajowych Planach Działań, chcąc uwzględnić specyfikę krajową oraz ułatwić interpretację wskaźników zaliczonych do dwóch pierwszych grup.

Ponadto używano również siedmiu wskaźników strukturalnych spójności społecznej, które były częścią większego zbioru wskaźników stosowanych do monitorowania realizacji głównego celu Strategii Lizbońskiej z 2000 (UE miała stać się najbardziej dynamiczną gospodarką opartą na wiedzy, a przy tym zwiększyć się miało zatrudnienie, spójność społeczna i jakość środowiska). Były to

1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych w dochodach,

2. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia transferów społecznych w dochodach,
3. Wskaźnik kwintylowego zróżnicowania dochodów,
4. Gospodarstwa domowe bez osób pracujących,
5. Rozproszenie regionalnego wskaźnika zatrudnienia,
6. Stopa bezrobocia długotrwałego,
7. Młodzież nie kontynuująca nauki.

Definicje tych wskaźników i ich wartości dla Polski w 2001 (za jednym z raportów dla celów opracowania Narodowej Strategii Integracji).

Nazwa wskaźnika	Definicja	Wartość w 2001 r. a) ogółem b) kobiety c) mężczyźni
Nierówność rozkładu dochodów (wskaźnik zróżnicowania kwintylowego)	Stosunek sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najwyższym poziomie dochodów (najwyższy kwintyl) do sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najniższym poziomie dochodów (najniższy kwintyl). Rozkład dochodów obliczany jest w oparciu o dochody ekwiwalentne.	a) 4,5
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych; ogółem, kobiety, mężczyźni	Procent osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych) jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju.	a) 15 b) 15 c) 16
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem bez uwzględnienia w dochodach transferów społecznych; ogółem, kobiety, mężczyźni	Procent osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji bez uwzględnienia w nim transferów społecznych innych niż emerytury, jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju.	a) 30 b) 30 c) 31
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem trwałym: ogółem, kobiety, mężczyźni	Procent osób, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji w danym roku oraz przynajmniej w dwu z trzech poprzednich lat był niższy od granicy ubóstwa. Granica ubóstwa ustalana jest dla każdego roku odrębnie; wynosi ona 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju.	(będzie obliczany po wdrożeniu EU-SILC)

Rozproszenie regionalnego wskaźnika zatrudnienia: ogółem, kobiety, mężczyźni	Współczynnik zmienności wskaźnika zatrudnienia pomiędzy województwami (NUTS2).	a) 7,2 b) 8,9 c) 5,9
Młodzież nie kontynuująca nauki: ogółem, mężczyźni, kobiety	Udział osób w wieku 18-24 lata z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, które nie kontynuują nauki i nie doksztalają się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku.	a) 7,9 b) 6,0 c) 9,7
Stopa bezrobocia długotrwałego: ogółem, kobiety, mężczyźni	Udział osób bezrobotnych poszukujących pracy 13 miesięcy i dłużej w ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-64 lata.	a) 7,4 b) 9,1 c) 6,0 (2000 r.)
Gospodarstwa domowe bez osób pracujących: ogółem, kobiety, mężczyźni	Udział osób w wieku 0-65 lat będących członkami gospodarstw domowych bez osób pracujących w ogólnej liczbie członków gospodarstw domowych. Przy wyliczaniu wskaźnika nie uwzględnia się tych gospodarstw domowych, w których wszyscy członkowie to: - osoby w wieku poniżej 18 lat lub - osoby w wieku 18-24 lata bierni zawodowo i jednocześnie uczący się lub - osoby w wieku 65 lat i więcej nie pracujące (tj. bezrobotne lub bierne zawodowo)	Od 2003; dla lat wcześniejszych wskaźnik nie może być policzony ze względu na brak mnożników uogólniających dla osób w wieku 0-14 lat

Zbiór wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego przyjętych przez Radę Europejską w Laeken zawierał również wskaźniki strukturalne w zakresie spójności społecznej. Pełna lista tych wskaźników

Wskaźniki podstawowe	1. Dochody po uwzględnieniu transferów niższe niż 60% mediany dochodów (z uwzględnieniem podziału na płeć, wiek, status zawodowy, typ gospodarstwa domowego i rodzaj stosunku prawnego do mieszkania). 2. Rozkład dochodów (zróznicowanie kwintylowe). 3. Długotrwałe ubóstwo dochodowe. 4. Głębokość ubóstwa (od linii ubóstwa odejmujemy medianę dochodów poniżej linii i otrzymaną różnicę dzielimy przez linię ubóstwa, co wyrażamy w %). 5. Spójność regionalna (współczynnik zmienności stóp zatrudnienia dla obszarów poziomu NUTS2, jest to jeden z trzech poziomów podziału UE na regiony statystyczne). 6. Stopa bezrobocia długotrwałego. 7. Odsetek osób żyjących w bezrobotnych gospodarstwach domowych. 8. Osoby kończące system edukacji na wczesnym etapie niezatrudnione i nie
-----------------------------	--

	szkolące się zawodowo. 9. Przeciętne dalsze trwanie życia dla noworodków. 10. Samoocena stanu zdrowia.
Wskaźniki dodatkowe	11. Rozkład dochodów wokół 60% mediany (odsetki osób w gospodarstwach domowych z dochodami poniżej 40%, 50% i 60% mediany). 12. Stopa ubóstwa dochodowego zakotwiczona w czasie (stopa ubóstwa z 1997 r., stopa ubóstwa z 1995 roku pomnożona przez inflację 1994/96). 13. Stopa ubóstwa dochodowego przed transferami (przed wszystkimi transferami, z uwzględnieniem emerytur i rent rodzinnych, z uwzględnieniem wszystkich transferów). 14. Rozkład dochodu (wskaźnikiem był współczynnik Giniego). 15. Długotrwałe ubóstwo dochodowe (linia ubóstwa na poziomie 50% mediany, co najmniej dwuletni okres ubóstwa). 16. Długotrwałe bezrobotni do wszystkich bezrobotnych. 17. Stopa bezrobocia bardzo długotrwałego (bezrobotni powyżej 24 miesięcy do ludności aktywnej zawodowo). 18. Osoby z niskimi osiągnięciami edukacyjnymi (odsetek osób z odpowiednikiem naszego wykształcenia gimnazjalnego lub niższym w grupach wiekowych 25-34, 35-44, 45-54, 55-64)

Większość tych wskaźników statystycznych ma być podawana z uwzględnieniem podziału wg płci. Jak widzimy koncentrują się one w czterech obszarach: dochody, zatrudnienie, edukacja i zdrowie. Najwięcej informacji ilościowej otrzymamy o dochodach.

Drugi przykład listy wskaźników przyjętych w celach politycznych pochodzi już z Polski. Została ona przygotowana w związku z przystąpieniem Polski do Europejskiej Strategii Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Opublikowano ją w Narodowej Strategii Integracji Społecznej (NSIS).

Lp	Priorytety	Wskaźniki	2010
1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym	Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat • Na wsi • Niepełnosprawne	60% 40%, 1/3 dzieci niepełnosprawnych
2.	Kształcenie na poziomie średnim maturalnym Poprawa jakości	Udział młodzieży do lat 18 w systemie kształcenia	90%
3.	Kształcenie wyższe	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej	60%
4.	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego dzieci przez upowszechnienie zajęć wyrównawczych	Liczba szkół prowadzących zajęcia wyrównawcze	100%
5.	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Minimum egzystencji wg ustawowego progu 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	Stopa pracujących osób niepełnosprawnych	30%

	wśród osób niepełnosprawnych		
10.	Zwiększenie zakresu bezrobotnych objętych programami aktywnej polityki rynku pracy (ALMP)	Udział uczestniczących w programach ALMP wśród bezrobotnych	20%
11.	Zwiększenie zakresu kształcenia ustawicznego	Udział osób objętych kształceniem ustawicznym	10 %
12.	Wzrost przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności	DALY (<i>disability adjusted life years</i> , czyli lata życia z uwzględnieniem niepełnosprawności)	Do średniego poziomu europejskiego
13.	Powszechne ubezpieczenie zdrowotne	Zakres realnego uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego	100%
14.	Kobiety i dzieci objęte programami zdrowia publicznego	• 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 (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością:	Objęcie programami lokali socjalnych (wspieranych)	
		opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze,	25% - relacja wychowanków uzyskujących pomoc mieszkaniową do ogólnej liczby opuszczających placówki
		eksmitowanych,	
		opuszczających zakłady dla psychicznie chorych	
16.	Dostęp do pracowników socjalnych	Relacja pracowników socjalnych do liczby mieszkańców	Realizacja wytycznych ustawowych: co najmniej 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.	Uwrażliwienie samorządów terytorialnych na cele strategii integracji społecznej	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%

Priorytety NSIS są celami, których osiągnięcie ma zwiększyć integrację społeczną w Polsce. Jeżeli integracja społeczna rozumiana będzie tu, jako proces odwrotny do marginalizacji i wykluczania społecznego, to zwiększanie integracji będzie oznaczało zmniejszanie marginalizacji. Niektóre ze wskaźników priorytetów NSIS są podobne do tych, które już spotkaliśmy w poprzednich propozycjach, np. ubóstwo, ale z progiem na poziomie minimum egzystencji (a więc bez uwzględnienia potrzeb związanych z uczestnictwem w

społeczeństwie), nierówność mierzona współczynnikiem Giniego, bezrobocie długotrwałe i stopa bezrobocia długotrwałego. Większość to jednak wskaźniki działania polityki społecznej i można je uznać jedynie za negatywne wskaźniki marginalizacji i wykluczenia społecznego, tzn. jeżeli zaangażowanie obywateli w działalność społeczną spada, albo dostęp do pracownika socjalnego i przedszkoli jest trudniejszy, może się to wiązać ze wzrostem zagrożenia marginalizacją i wykluczeniem społecznym, przynajmniej w pewnych grupach społeczeństwa.

Agregowanie wskaźników indywidualnych

Wielowymiarowość wykluczenia społecznego skłania do używania wielu wskaźników dla wielu obszarów, to zaś powoduje podejmowanie wysiłku opracowania wskaźników, będących agregatami innych wskaźników, nazywanych też indeksami (choć czasem rezerwuje się tę nazwę dla wskaźników dynamiki). Koncepcja Eleny Ambrosetti i Alessandry Garbero jest przykładem tworzenia agregatowego indeksu wykluczenia społecznego. Proces agregacji wymaga przekształcenia wskaźników cząstkowych, aby operacje matematyczne na nich miały sens. Wszystkie wskaźniki cząstkowe przeliczono wg formuły $(x - \min) / (\max - \min)$ (gdzie „max” i „min” to wartości maksymalna i minimalna danego wskaźnika w danej zbiorowości krajów lub regionów), stąd, gdy $x = \max$, wskaźnik cząstkowy wynosi 1, a gdy $x = \min$, wynosi on 0. Następnie obliczona zostaje średnia ze wskaźników dla każdego obszaru, czyli dla pięciu wskaźników mamy wzór $1/5 \cdot (w_1 + w_2 + w_3 + w_4 + w_5)$. Jest to metoda zastosowana w Human Development Index (indeks rozwoju ludzkiego będący podstawowym wskaźnikiem używanym w raportach Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – Human Development Reports). Autorki nie wzięły już pod uwagę możliwości zastosowanej w Human Poverty Index (indeks ubóstwa ludzkiego, będący również agregatem wskaźników cząstkowych), gdy potęgowanie sprawia, że większą wagę mają większe wartości wskaźników cząstkowych. **Wskaźnikami cząstkowymi** ($w_1, w_2 \dots w_5$) były w tej koncepcji:

1. wskaźnik marginalizacji na rynku pracy (bezrobocie),
2. wskaźnik trudności ekonomicznych (stopa korzystających z pieniężnej pomocy społecznej),
3. wskaźnik przestępczości (przestępstwa przeciwko mieniu i przeciwko ludziom na 100 tys. mieszkańców),
4. wskaźnik konsumpcji gospodarstw domowych (wyposażenie gospodarstw domowych w niektóre dobra trwałego użytku),
5. wskaźnik nadużywania narkotyków (liczba osób leczonych w lecznictwie odwykowym na 100 tys.).

Wskaźniki marginalizacji i wykluczenia a system wskaźników społecznych

Im bardziej będziemy rozbudowywać listy wskaźników tym bardziej będą one przypominały system wskaźników społecznych, za pomocą których diagnozuje się poziom i jakość życia w społeczeństwach. Jedną z takich propozycji pochodzi od Reginy Bernard-Schmidt i Heinza-Herberta Nolla. Opracowali oni schemat wiążący trzy główne pojęcia dobrego życia (*welfare*): **jakość życia**, **spójność społeczna**, **zrównoważenie** (*sustainability*), wyróżnili więc trzy **wymiary celów**, do których czasem były dodane różne wymiary **struktury społecznej** – demograficzna, wartości i postaw.

- **Jakość życia**: podnoszenie poziomu warunków życia, podnoszenie subiektywnego zadowolenia.
- **Spójność społeczna**: redukcja dysproporcji / nierówności, wzmacnianie więzi społecznych / kapitał społeczny (*social capital*).

- **Zrównoważenie** (*sustainability*): powiększanie i zachowanie kapitału społeczeństwa (*societal capital*) dla obecnego i przyszłych pokoleń, równość szans między pokoleniami.

Jeżeli spójność społeczna jest przeciwieństwem marginalizacji i wykluczenia społecznego, to jej wskaźniki i miary mogą być uznane za interesujące z punktu widzenia pomiaru marginalizacji i wykluczenia społecznego. Podobnie, jak to było w przypadku NSIS. Każdemu celowi odpowiadało kilka wymiarów pomiaru i ostatecznie wskaźników statystycznych (odpowiednich dla danego celu) w 14 **domenach życia** (z przykładowymi wymiarami pomiaru):

1. populacja (m.in. informacje dotyczące ludności, np. wielkość i struktura);
2. gospodarstwa domowe i rodziny (m.in. postawy wobec ról płciowych, istnienie i intensywność kontaktów rodzinnych);
3. mieszkanie (m.in. wiek zasobów mieszkaniowych, wielkość mieszkań);
4. transport (m.in. dostęp do transportu, koszty transportu);
5. wypoczynek, media, kultura (m.in. ilość czasu wolnego, dostęp do różnych sposobów spędzania wolnego czasu);
6. uczestnictwo społeczne i polityczne oraz integracja;
7. edukacja i szkolenie zawodowe;
8. rynek pracy i warunki pracy;
9. dochód, poziom życia, wzory konsumpcji;
10. zdrowie;
11. środowisko;
12. zabezpieczenie społeczne (m.in. zakres podmiotowy i przedmiotowy, skuteczność, zaufanie do instytucji zabezpieczenia społecznego);
13. bezpieczeństwo publiczne i przestępczość;
14. ogólna sytuacja życiowa (m.in. wszechstronne indeksy dobrobytu).

W niektórych z tych domen, **przy celu „redukcja nierówności i dysproporcji” za jeden z wymiarów pomiaru uznawano wykluczenie społeczne:**

- mieszkanie – wykluczenie społeczne: bezdomność, substandardowe warunki mieszkaniowe;
- transport – wykluczenie społeczne: brak dostępu do transportu prywatnego i publicznego;
- uczestnictwo i integracja – wykluczenie społeczne: izolacja społeczna;
- edukacja i szkolenie zawodowe – wykluczenie społeczne: nieukończona edukacja i kursy szkoleniowe;
- rynek pracy i warunki pracy – wykluczenie społeczne: bezrobocie długotrwałe;
- dochody, konsumpcja i poziom życia – wykluczenie społeczne: ubóstwo;
- zdrowie – wykluczenie społeczne: poważne problemy zdrowotne;
- ogólna sytuacja życiowa – wykluczenie społeczne: wielowymiarowa deprywacja.

Jak widzimy wykluczenie społeczne zostało uznane tu za jeden z elementów pomiaru potrzebny do oceny poziomu nierówności i dysproporcji w społeczeństwie. **Jednak dla całego obrazu poziomu i jakości życia wskaźniki wykluczenia społecznego nawet w tych kilku wymiarach odgrywają niewielką rolę.** Występują obok wielu innych wymiarów pomiaru, nawet jeżeli chodzi tylko o nierówności i dysproporcje. Interesujące jest również to, że wykluczenie społeczne przypisano tu jedynie do jednego wymiaru spójności społecznej, **nie wyróżniono wykluczenia społecznego przy więziach rodzinnych i społecznych, a jak pamiętamy dla jednego z paradygmatów wykluczenia społecznego właśnie ten aspekt sprawy był najistotniejszy.**

Podsumowanie

Mnożenie wskaźników tego, co się dzieje i tego, co się nie dzieje („wskaźniki rezultatów” wg Anthonyego J.N. Judge’a w książce pod red. J. i M. Daneckich „U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju”) może mieć raczej usypiający charakter, zawsze można powiedzieć, że jest ich za mało, a potem, że jest ich za dużo:

- „Niepomierne trudniejsze jest reagowanie na informacje zawarte we wskaźnikach rezultatów (w tym także w jakimś nowozbudowanym wskaźniku $n+1$) w skali całego społeczeństwa, którego życie toczy się wśród skomplikowanych struktur wzajemnych zależności i powiązań”.

W istocie mnożenie wskaźników może być wyrazem bezsilności władzy publicznej do podjęcia działania na podstawie informacji, które przekazują te wskaźniki. Judge zaproponował rozwiązanie tego problemu, powinniśmy raczej budować nowy rodzaj wskaźników „zdolności naprawczej” lub „potencjału naprawczego”, których odwrotnością byłyby wskaźniki bezsilności, dopiero one miałyby informować o „stopniu zdolności do inicjowania skutecznego działania naprawczego”. Wysoki poziom wskaźników bezsilności oznacza, że niezależnie od tego ile użyjemy „wskaźników rezultatów” wykluczenia społecznego „nie jest prawdopodobne, żeby wiele innych działań poza kosmetycznymi, mogło być doraźnie podjętych”. Z kolei wysoki poziom wskaźników zdolności naprawczej miałyby oznaczać, że nie potrzeba nam zbyt wielu wskaźników rezultatów, żeby uzasadnić, zainicjować i podjąć skuteczne działania. Judge określa to dosadnie: **nurzamy się w statystykach, zamiast wysuwać nowe inicjatywy**. Wskaźniki zdolności naprawczej mają być remedium na następujące problemy:

- „tworzy się wciąż nowe wskaźniki rezultatów, po to żeby opóźnić podjęcie decyzji;
- tworzy się takie wskaźniki przede wszystkim po to, by samousprawiedliwić daną grupę; mają one mianowicie udowodnić, że grupa A miała rację (lub była „niewinna”), a grupa B nie miała racji (lub była „winna”);
- manipuluje się wskaźnikami i selekcjonuje je po to, żeby stworzyć tematy do dyskusji;
- podejmuje się kosmetyczne lub częściowe „inicjatywy”, które dobrze się prezentują i obniżają temperaturę niepokoju; informuje się np. o n-tysiącach ludzi, którzy posiadli sztukę czytania, pisanie lub zostali uleczeni, a jednocześnie nie informuje się o wzrastającej liczbie osób, które takich korzyści nie odnoszą, lub których warunki egzystencji się pogarszają”.

Judge zaproponował 13 „wskaźników” zdolności naprawczej w „szkicowym podejściu, np. „zdolność inicjowania zmian”, „zdolność reagowania na sprzężenie zwrotne w celu polepszenia jakości działania”, „zdolność zapewnienie ciągłości działań”, „zdolność do pracy w warunkach ograniczeń i stosowania takich ograniczeń”, „zdolność kierowania procesami powstającymi wówczas, gdy jakiś program innowacyjny nabiera znaczenia w społeczeństwie”, „zdolność włączania programu innowacji w zakres innych programów dokonujących się w społeczeństwie”. Widzimy, że są to raczej ogólne pojęcia, które dopiero trzeba jakoś zoperacjonalizować, aby uzyskać wskaźniki statystyczne takie, o jakich była mowa wyżej.

Tak czy inaczej sama ilość informacji ilościowej („faktów”) o społeczeństwie i o wykluczeniu społecznym o niczym jeszcze nie świadczy. Wiedzą o tym dobrze ludzie zajmujący się ewaluacją nastawioną na wykorzystanie wyników ewaluacji – od wiedzy o czymś, nawet bardzo praktycznej, do wykorzystania tej wiedzy w praktyce nie prowadzi żadna niewidzialna ręka, ani żaden automatyczny mechanizm.

Wybrane badania i ich wyniki

Przegląd ośrodków i badań marginalizacji i wykluczenia społecznego w Polsce

W haśle „marginalność społeczna” w „Encyklopedii Socjologii” K.W. Frieske wyróżnił kilka ośrodków badań tej problematyki w Polsce.

- **Uniwersytet Warszawski:** K.W. Frieske, P. Poławski (Instytut Socjologii).
- **Uniwersytet Warszawski:** J. Kwaśniewski (Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, np. podsumowanie badań z 1997 „Kontrola społeczna procesów marginalizacji”).
- **Uniwersytet Śląski:** K. Wódz (Instytut Socjologii, np. artykuł „Nowe i stare ubóstwo na Górnym Śląsku” z 1998).
- **Uniwersytet Łódzki:** W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder (Instytut Socjologii, wiele publikacji m.in. „Życ i pracować w enklawach biedy”, „(Życ) na marginesie wielkiego miasta”, „Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do *underclass*”, „Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta”. Względnie nowy projekt w tym środowisku dotyczy dziedziczenia nierówności).
- **Polska Akademia Nauk:** E. Tarkowska, K. Korzeniewska, H. Palska (Instytut Filozofii i Socjologii, wiele publikacji, m.in. „Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce”, „Lata tłuste, lata chude. Spojrzenie na biedę w społecznościach lokalnych”, „Przeciw biedzie”, „Bieda i dostatek”).
- **Instytut Pracy i Spraw Socjalnych:** S. Golinowska (głównie jako redaktor dwóch tomów „Polska bieda” i „Polska bieda II”, ale także względnie niedawno główny ekspert Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej i redaktor Narodowej Strategii Integracji Społecznej, kolejny projekt badawczy „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania”, czyli „bieda III”).

Można dodać do tego badaczy z SGH zajmujących się od wielu lat pomiarami ubóstwa, czyli T. Panka i A. Szulca. W IPS sprawami marginalności i ekskluzji zajmował się T. Kowalak, ale nie było to związane z badaniami empirycznymi.

Warto też wspomnieć o roli GUS. W publikacji „Zróżnicowanie warunków życia ludności w Polsce w 2001” (wyniki drugiego „wieloaspektowego badania warunków życia ludności” – „**sytuacja materialna... jak i niematerialne aspekty decydujące o jakości życia**”, pierwsze przeprowadzono w 1997) zapowiedziano „**specjalne opracowanie poświęcone zjawisku ubóstwa i ekskluzji społecznej**”. Według mojej wiedzy jeszcze nie powstało. Kiedyś GUS osobno publikował informacje o ubóstwie, potem włączono je do rocznika „Warunki życia”. A. Szukielójć-Bieńkuńska z GUS była ekspertem jednej z grup roboczych Zespołu ds. Reintegracji Społecznej, jej zadaniem było opracowanie narodowych wskaźników wykluczenia społecznego dla Narodowej Strategii Integracji Społecznej. Ona też była wysłannikiem GUS w Eurostacie w sprawie wdrożenia w Polsce badań SILC (statystyka dochodów i warunków życia) zastępujących ECHP (European Community Household Panel, czyli badań panelowych gospodarstw domowych).

Większość badaczy z tych ośrodków koncentruje się na biedzie i ubóstwie, a jak pamiętamy podejmowano próby odróżniania wykluczenia społecznego od ubóstwa. K.W. Frieske definiował jednak ubóstwo jako to, co przeszkadza w uczestnictwie, a więc bliski był utożsamiania obu pojęć.

Innym źródłem informacji o badaniach nad interesującymi nas zjawiskami są bazy polskiej nauki Ośrodka Przetwarzania Informacji. W bazie doktoratów (dane do 2002 roku, potem MENiS wypowiedziało współpracę i trzeba samemu wysyłać informacje) i habilitacji znalazłem dwa doktoraty, które bezpośrednio miały w tytule pojęcia związane z tematem wykładu (pomijam te, które traktowały o ubóstwie).

J. Rossa obronił pracę pt. **„Marginalizacja i marginalizowani. Region Gorzowa”** (notabene promotorem był prof. Jan Danecki z IPS, praca obroniona w 2000 r.). Jej opis w bazie SYNABAII był następujący: „Dysertacja dotyczy takich społecznych problemów jak wykluczenie i marginalizacja. **Jej treścią jest sytuacja społeczna ubogich i bezrobotnych mieszkających w regionie Gorzowa.** Pytania badawcze dotyczą przyczyn stopniowej marginalizacji bezrobotnych i ubogich. Zastosowano studium przypadku. Rozprawa zawiera 63 studia przypadków rodzin. Ostateczny rezultat badania obejmuje szereg konkluzji odnośnie syndromu i procesu marginalizacji. **Końcowa konkluzja nazywa marginalizację ‘negatywną socjalizacją’,** w której ludzie zmarginalizowani są zmuszeni do wykonywania ról ‘wykluczonych’ ze społecznych stosunków ‘włączonych’. Ostatecznie, **modele zachowania wykluczonych i zmarginalizowanych są społecznie wytworzone** za pomocą społecznej kontroli wykonanej przez ‘włączonych’”.

Drugi doktorat obroniony został na SGH przez Beatę Błaszczyk **„Bezrobotni - czy nowa podklasa społeczna”**, w bazach OPI jest bez tytułu (promotorem był prof. Leszek Gilejko, praca obroniona w 2003). We wnioskach autorka stwierdziła, że bezrobocie jest **„stanem deprywacji masowej i wielorakiej”** i **„głównym generatorem... ubóstwa”**. Po wyliczeniu dziesięciu cech charakterystycznych bezrobocia w Polsce, m.in. nagłość, masowość, związek z szybkim ubożeniem, mała mobilność bezrobotnych, zróżnicowanie przestrzenne, narastanie bezrobocia długotrwałego, zjawisko dziedziczenia statusu, autorka napisała: **„Kumulacja powyższych cech powoduje, że w Polsce pojawia się szeroka rzesza ludzi trwale zmarginalizowanych i zdeprywowanych”**, szczególnie tam, gdzie warunki sprzyjają utrwalaniu się bezrobocia i ubóstwa (osiedla pozostałe po upadku PGRów, regiony z monokulturą przemysłową). Dalej mowa też o izolacji społecznej bezrobotnych, odrzuceniu bezrobotnych, zagubieniu, bierności i przystosowaniu się do sytuacji bezrobocia, społecznym zniechęceniu bezrobotnych (**depriwacja pracy przeradzająca się w deprawację pracy**, czyli zanik etosu pracy), wyodrębnianiu się nowego stylu życia, charakterystycznego dla podklasy, **alternatywnym modelem zaspokajania potrzeb** (praca na czarno i korzystanie z zasiłków). Wnioski końcowe: **„mamy do czynienia z kumulacją czynników i mechanizmów, szczególnie społeczno-kulturowych sprzyjających wyłanianiu się podklasy”**. Doktorat ten nie był oparty na własnych badaniach empirycznych i ograniczał się jedynie do analizy danych zastanych i stawiania hipotez. Jak zobaczymy dalej, hipotezy postawione przez autorkę nie sprawdzają się.

W bazie grantów finansowanych przez KBN, a obecnie MEiN (a jeszcze niedawno przez MNiI) znalazłem trzy, w których nazwach bezpośrednio nawiązano do interesujących nas tematów.

„Utopie inkluzji. Warunki sukcesu programów re-integracji społecznej” pod kierownictwem prof. K. Frieske. Wyniki tych badań były przedstawione m.in. na konferencji w Ustroniu w 2003, jeden z motywów ich podjęcia – „wiemy już wiele o wykluczeniu teraz należy zacząć badać inkluzję”. Ogólnie jest to hasło przejścia od diagnozy problemu do diagnozy jego rozwiązywania. Książka z wynikami tych badań została wydana w 2004. Jeden z najogólniejszych wniosków, jaki z tych badań wynikać może: pełna integracja wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem z nowoczesnym stylem życia (utrzymuj się samodzielnie i sam załatwiaj swoje sprawy) jest mało prawdopodobna. Programy reintegracyjne nie reintegrują ze społeczeństwem rynkowym tych, którzy nigdy nie mieli lub na dłużej stracili z nim kontakt. Programy te są alternatywą dla społeczeństwa rynkowego, są innym sposobem integracji we wspólnotach alternatywnych do integracji na wzór konsumpcyjnego indywidualizmu (co nazywam **alterintegracją**). Koniec czy przerwanie tych programów oznacza koniec integracji wykluczonych społecznie.

„Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania” (projekt w trakcie realizacji) kierownikiem jest prof. Stanisława Golinowska, ukazała się już pierwsza książka

będąca owocem tego projektu „Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki” (2005) ze zbioru referatów z konferencji pod tym samym tytułem (z udziałem naukowców z UK, Czech i Węgier). W jednym z artykułów S. Golinowska („Ubóstwo i wykluczenie w polskiej polityce społecznej okresu transformacji”) napisała:

- „**Ubóstwo i wykluczenie społeczne jest wynikiem nierówności.** Przy czym nie chodzi tu tylko o nierówności dochodowe, czy nawet majątkowe, ale o **równy dostęp do możliwości, które określają szanse życiowe człowieka:** dostęp do normalnego wychowania, do dobrej edukacji, do pracy i zabezpieczenia społecznego”.

Na końcu książki znaleźć można główne założenia tych badań, np.

- „Po pierwsze - chodzi o to, aby badania obejmowały **obserwację i analizę w dłuższym okresie** i obejmowały przemiany w sytuacji ubóstwa i wykluczenia społecznego... co dzieje się z rodzinami, które już wcześniej dotknęła bieda... **czy dzieci pochodzące z tych rodzin dziedziczą status rodziców...** czy nadal mamy do czynienia z korelacją ubóstwa i wielodzietności? W naszej pracy **nie będziemy się ograniczać do analizy wykluczenia z rynku pracy...** [ale też] z życia rodzinnego, edukacji, uczestnictwa w życiu środowiska lokalnego i obywatelskiej partycypacji. Pragniemy także zająć się **nierównościami zdrowia** w kontekście ubóstwa i wykluczenia społecznego... nadal będziemy prowadzić analizy ubóstwa materialnego, bo je traktujemy jako rdzeń naszych badań... Nowością naszego projektu jest **ukazanie wykluczającego działania instytucji... oświaty i sądownictwa...** Już jesteśmy zaskoczeni faktem, że te podstawowe instytucje publiczne, z założenia z pełnym dostępem i otwarte, zawierają takie mechanizmy funkcjonowania, które sprzyjają wzmocnieniu wykluczenia, a nawet przyczyniają się do jego tworzenia... nasze naukowe przedsięwzięcie należy do zakresu badań stosowanych i projekt powinien być zorientowany praktycznie... **włączymy się z rekomendacjami i propozycjami związanymi z budowaniem programów zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz analizy ich skuteczności**”.

Poza badaniami pozostawiono imigrantów i mniejszości etniczno/narodowe, co uzasadniono niewielkim odsetkiem tych grup w całej populacji. Trochę długi ten cytat, ale wydaje mi się potrzebny, żeby ukazać w jakim kierunku zmierzają badania nad interesującymi nas problemami.

W bazie OPI widniał jeszcze jeden grant na projekt pt. „**Spoleczno-pedagogiczna profilaktyka marginalizacji młodzieży (uwarunkowania, program i jego efekty)**”. Był to grant promotorski tzn. są to badania do doktoratu, a jego kierownikiem jest prof. Stanisław Kawula z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Nie mam jednak na jego temat bliższych informacji.

Do tego mogę dodać, że wśród prac licencjackich i magisterskich obronionych w IPS w ciągu ostatnich kilku lat tylko pojedyncze miały marginalizację lub wykluczenie społeczne w temacie i były to prace z ostatnich lat. Już dwie z tych prac zostały obronione - I. Lichacz „Wykluczenie społeczne i integracja społeczna - koncepcje teoretyczne, programy” i P. Chmiel „Strategie Unii Europejskiej wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego”. Temat ten jest więc stosunkowo nowy, jeżeli tylko ten pobieżny przegląd wziąć za podstawę.

Interesujące **podsumowanie tematyki badań nad wykluczeniem społecznym** znajdujemy w Diagnostyce Społecznej 2003. Stwierdzono tam, że: „Większość badań nad wykluczeniem społecznym i szczegółowych programów walki z tym zjawiskiem koncentruje się na:

- analizie i przeciwdziałaniu bezrobociu,
- analizie ubóstwa i różnicowania dochodów oraz programach pomocy społecznej...,
- problemach ludzi niepełnosprawnych,
- źródłach i zapobieganiu bezdomności,

- sytuacji dzieci (dziedziczeniu wykluczenia),
- prawach społecznych dla poszczególnych grup ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości (zwłaszcza migracyjnych),
- polityce regionalnej,
- opiece postpenitencjarnej,
- przestępczych grupach młodzieżowych i subkulturach”

Przyglądając się tej liście można podejrzewać, że badania nad wykluczeniem społecznym to zebrane pod jedną nazwą badania dotyczące większości mniej lub bardziej klasycznych kwestii lub problemów społecznych.

Badania historyków

K.W. Frieske napisał w wyżej wspomnianym haśle, że historycy „może z lepszym skutkiem zajmują się marginalnością” niż socjologowie i wspominał o kilku pracach w tym kontekście. Oto ich autorzy, tytuły niektórych ich prac oraz wyjątki z nich.

Bohdan Baranowski

- „Procesy czarownic w Polsce XVII-XVIII w.”,
- „Ludzie luźni w południowo-wschodniej Wielkopolsce w XVI-XVIII w.”,
- „Ludzie gościńca w XVII-XVIII w.” (1986)

Początkowe zdanie z tej ostatniej pozycji:

- „Dawna Polska była krajem, w którym panował wyraźny podział stanowy. Istniały jednak liczne rzesze ludzi, które nie mieściły się w tym ustalonym wówczas podziale na podstawowe stany: szlachtę, mieszczan i chłopów. Ludzie ci zwani w terminologii łacińskiej: „vagantes”, „vagabundae”, „rustici vagi”, „licentiosi” lub nawet „laici”, po polsku zaś „luźnymi”, „swawolnymi”, „wagabundami”, „hultajami”, „włóczęgami”, „wałęsami”, „wagusami”, „bandosami” itp., niezależnie od pochodzenia społecznego nie mogli być zaliczani ani do stanu chłopskiego, ani do żadnego innego. Warunki ich życia, obyczaje były w znacznym stopniu inne niż chłopów pańszczyźnianych. Korzystali ze znacznej swobody, nie byli przypisani do ziemi. Jednak warunki ich życia były przeważnie o wiele gorsze niż tych ostatnich”.

Rozdziały „Ludzi gościńca”:

1. „Na gościńcu i w karczmie”,
2. „Życiorysy zapisane w izbie tortur”,
3. „W poszukiwaniu chleba”,
4. „W ucieczce od żony”,
5. „Ludzie gościńca do wynajęcia (oryle, chajdaje, świniarze, gęsiarze, furmani, tracze)”,
6. „Wędrujący rzemieślnicy i kuglarze (szkoci, obraźnicy, konowałowie, misiarze, niedźwiedznicy, wesołkowie)”,
7. „Wydrwigrosze”,
8. „Peregrynacja dziadowska”,
9. „Prawdziwi i fałszywi pątnicy”,
10. „Drobni złodzieje”,
11. „Maruderzy”,
12. „Handlarze żywym towarem”,
13. „Zbójcy i podpalacze”,
14. „Kobiety powłóczne”,
15. „Przybysze z dalekich Indii”.

Jak z tego wynika średniowieczny margines społeczny stanowił bardzo zróżnicowaną mozaikę od wędrownych robotników do wynajęcia i rzemieślników przez Romów do klasycznych kategorii marginesowych, czyli oszustów, złodziei, prostytutek.

Bronisław Geremek

- „Ludzie marginesu w późnośredniowiecznym Paryżu. XIV-XV wiek” (1971, 2003),
- „Świat »opery żebraczy«: Obraz włóczęgów i nędzarzy w literaturach europejskich XV- XVII wieku”,
- „Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia”.

Ze wstępu do tej pierwszej książki:

- „zajmować się będziemy ludźmi i grupami ludzi, którzy wyrzuceni są lub wychodzą na margines życia społecznego, nie uczestniczą w procesie produkcyjnym, których tryb życia pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi normami zachowania. Są poza społeczeństwem stanowym, bo w hierarchii godności, honoru czy szacunku społecznego określani są wyłącznie negatywnie. W życiu gospodarczym nie pełnią w sposób trwały żadnej funkcji, nie pełnią żadnej roli społecznej. Dla poznania tego środowiska badać wypadnie przede wszystkim takie działania i formy aktywności jednostek czy grup ludzi, które w przekonaniu współczesnych były aspołeczne, sprzeczne z obowiązującym systemem wartości”.

Dalej autor uznał, że nie będzie badał „biedoty miejskiej”, czyli „środowisk najemników rzemieślniczych” należących w dużej mierze do „społeczeństwa korporacyjnego”, dopiero „niezależność wobec form organizacyjnych społeczeństwa” i kolizje z obowiązującymi normami czynią z biedoty miejskiej ludzi marginesu. **Za najbardziej znamiennej cechą ludzi z takich środowisk uznał on: „brak ustabilizowania społecznego”.** I dalej pisał:

- „Nie przestępczość jednak będzie przedmiotem naszego zainteresowania, lecz środowisko społeczne, którego tryb życia nosi charakter anomiczny (tj. wykazuje brak poszanowania większości obowiązujących w społeczeństwie norm)... Nie utożsamiamy „marginesu społecznego” ze „środowiskiem przestępczym”. Na margines wyrzucane też bywają grupy i jednostki obarczane ciężarem infamii, a które wcale nie dokonują czynów przestępczych”.

Niektóre rozdziały z tej książki:

1. „Topografia społeczna Paryża” (m.in. topografia ubóstwa, skupiska przestępcze, miejsca prostytucji),
2. „Przestępca i grupy przestępcze” (złodziej, więzi przestępcze),
3. „Klerycy i cyganeria”,
4. „Dobroczynność i żebracy” (m.in. szpitalnictwo paryskie),
5. „Środowisko nierządu” (m.in. nierządnicze: kategorie i tryb życia, sutenerzy i stręczycielki),
6. „Kontury środowiska marginesu” (m.in. opinia społeczna: światu zbędni).

Autor zwrócił tu uwagę na aspekt przestrzenny zjawiska marginalizacji, a który współcześnie stał się również przedmiotem badań. Znowu mamy tu połączenie w jednym temacie zagadnień ubóstwa, nierządu i przestępczości w perspektywie trybu życia oraz uwzględnienie tego, jak ówczesna opinia publiczna traktowała grupy marginesowe.

Hanna Zaremska

- „Banici w średniowiecznej Europie”,
- „Mniejszości etniczne i kulturowe w mieście średniowiecznym”,
- „Niegodne rzemiosło. Kat w społeczeństwie Polski XIV-XVI w.” (1986)

Cytaty z ostatniej książki:

- „W opinii społecznej różnych czasów daje się obserwować występowanie niechęci, tendencji do szykanowania pewnych grup społecznych. Nie idzie tu o zachowania wynikające z różnic w hierarchii prestiżu czy zamożności, stosunek ubogich do bogatych, lepiej urodzonych do przedstawicieli niższego stanu. Pewnym kategoriom

osób odmawia się prawa do szacunku społecznego i w konsekwencji pozbawia możliwości normalnego życia w społeczeństwie. Zjawiska te oddziałują na procesy formowania się hierarchii społecznych, na ustalanie podziałów na aprobowanych i szykanowanych...”.

- „Proces »marginalizacji« nie prowadzi do zerwania wszelkich więzów ze społeczeństwem, lecz jedynie do ich osłabienia, ułożenie zaś wzajemnych »kontaktów« przebiega odmiennie w zależności od charakteru grup szykanowanych oraz przyczyn ich ekskluzji”.

W związku z szybkim rozwojem miast średniowiecznych pojawia się **wiele nowych zawodów i zajęć uznawanych za „nieszlachetne i niegodne”**, także takie, które miastom są niezbędne. Zaremska wymienia:

- zajmujących się obrotem i wymianą pieniędzy kupców i lichwiarzy,
- stykających się z krwią rzeźników, hyclów, katów,
- stykających się z „brudem” – garbarzy i czyścicieli ulic,
- handlujących swoim ciałem – prostytutek,
- sprzedających wiedzę i słowa – prawników.

Nowa ideologia pracy podkreślająca jej wartość materialną pozwoliła podnieść wartość wielu zawodów, ale nie wszystkich.

- „Wobec grup degradowanych społeczeństwo może zająć postawę dwojaką: przyzwolić na integrację [np. kupcy] bądź zdecydować o ekskluzji [np. chorzy psychicznie, ale to nie był zawód]”. Ostatecznie **decydujące ma być kryterium „użyteczności społecznej”**.

O żebrakach jako niezbędnych ze względu na pozycję, jaką im wyznaczyła doktryna chrześcijańskiej cnoty miłosierdzia i obowiązku jałmużny.

- „Marginesowość wystąpić może tylko wtedy, gdy istnieje organizacja społeczna, która określa reguły uczestnictwa w życiu zbiorowym oraz normy zachowań, których naruszenia uznane jest za wrogię w stosunku do interesu zbiorowego i w praktyce powoduje pozbawienie możliwości uczestnictwa we wspólnocie. Przekraczanie obowiązujących zakazów i tym samym odmowa podporządkowania się wymogom tworzy obcych, outsiderów...”.
- „Wysoko zintegrowane społeczeństwa, a w każdym razie społeczeństwa, które tak jak feudalne uznają potrzebę ujednolicenia postaw w ramach kategorii społecznych je tworzących, wykazują niską tolerancję wobec odmienności. Stąd wrogość i strach wobec obcości językowej, etnicznej, a zwłaszcza religijnej....”.
- „Ekskluzja społeczna w dobie przedindustrialnej występuje najczęściej w formie segregacji, osobom szykanowanym przypisuje się cechy wyróżniające o charakterze biologicznym lub zachowania sprzeczne z porządkiem naturalnym. Uznaje się też zasadę dziedziczenia „niegodności”...”.
- „Zajmować się będziemy **technikami ekskluzji**, tj. działaniami, do których społeczność... obywatelska, ucieka się celem odseparowania się od osoby uznanej przez nią za niebezpieczną i niegodną uczestniczenia w życiu zbiorowym”.

Warto też wspomnieć o książkach jeszcze dwóch polskich autorów i ich strukturze, z której wynika, że problematyka marginalizacji i wykluczenia społecznego w badaniach historyków jest zwykle podobna.

Andrzej Karpiński

- „Pauperes: o mieszkańcach Warszawy XVI i XVII wieku”, m.in. w spisie treści mamy:
 - o „Ubożsi przedstawiciele rzemiosła i handlu”,

- o „Niewykwalifikowani pracownicy najemni”,
- o „Służba miejska i domowa”,
- o „Margines społeczny i środowisko przestępcze”,
- o „Szpitale warszawskie jako jedno ze skupisk biedoty”,
- o „Pozaszpitalne formy dobroczynności”.
- „Opieka nad ubogimi i chorymi w miastach polskich w czasie epidemii w XVII-XVIII w.”.

Marcin Kamler

- „Świat przestępczy w Polsce XVI i XVII stulecia”, m.in. w spisie treści znajdujemy:
 - o towarzystwa przestępcze
 - o specjalizacja, profesjonalizacja, hierarchia
 - o meliny
 - o paserzy
 - o nierząd
 - o topografia w mieście
 - o kontakty ze służbami porządkowymi
 - o nazwiska – przezwiska
 - o wędrowniki

Ta ostatnia książka jest o tyle specyficzna, że koncentruje się już tylko na społecznym świecie marginesu społecznego określonego wyłącznie przez pryzmat łamania norm społecznych i bez nawiązywania do typowych kwestii związanych z ubóstwem czy bezrobociem. Można to uznać za wyraz specjalizacji w badaniach nad marginalizacją i wykluczeniem społecznym, tzn. część naukowców zajęła się tylko tym wymiarem tych zjawisk, który nie jest związany z klasyczną przestępczością i łamaniem norm społecznych, a druga część skupiła uwagę na świecie przestępczym.

Podsumowując powyższy przegląd, w badaniach historyków przenikają się elementy zagadnień marginalności społecznej i problematyki przestępczości, ale raczej jako pewnego stylu życia, a nie aktów łamania prawa i wymierzania za to kar (to jest z kolei główny przedmiot zainteresowania kryminologów, mogą oni jednak uwzględniać wykluczenie społeczne jako czynnik prowadzący do przestępstwa lub jego skutek). W ujęciach współczesnych wykluczenia społecznego wątek przestępczości jest pomijany, mowa jedynie o osobach wychodzących z zakładów karnych (o więźniach już rzadziej). Gdy zaś wspomina się o uzależnionych od narkotyków czy bezdomnych to raczej z pominięciem problematyki naruszania norm i przestępczości związanych z uzależnieniami. Z czego to wynika? Prawdopodobnie ze sposobu myślenia o marginalizacji i wykluczeniu społecznym i założenia, że spowodowane są czynnikami niezależnymi od woli i zachowań jednostki (w prawie karnym trzeba założyć osobistą winę, jest to podstawa przypisywania odpowiedzialności i wymierzania kary). Poza tym sugestia, że zmarginalizowani i wykluczeni mogliby się zachowywać w sposób łamiący prawo i obyczaje, być przestępcami czy buntownikami wydaje się nie pasować do wizerunku wykluczenia skojarzonego z bezzadnością, pasywnością, fatalizmem itp. elementami tego, co nazywa się kulturą lub subkulturą ubóstwa. Ożywczy powiew w tym względzie przynosi koncepcja F. Mahlera.

Szczególnie w przypadku Zaremskiej, posługuje się ona całkiem naturalnie terminologią, która do naszej polityki społecznej sprowadzona została dopiero z UE. Można jednak utrzymywać, że opisywała ona zupełnie inną rzeczywistość, a może tylko inne **techniki ekskluzji**. W dodatku przynajmniej część „luźności” z wieku XVII i XVIII musiała odejść w przeszłość wraz ze społeczeństwem stanowym (np. kategoria zbiegłego z folwarku chłopu nie ma sensu po uwłaszczeniu). W demokratycznych społeczeństwach obywatelskich marginalizacja i wykluczenie społeczne znane ze społeczeństwa stanowego muszą być coraz słabsze, bo są to społeczeństwa, w których nie ma już sztywnych podziałów stanowych, a

struktura społeczna jest bardziej płynna i pozwala na większą mobilność. Są to również społeczeństwa bardziej otwarte na inność i mniej dyskryminujące. Pojawia się ideał obywatelstwa, jako wspólnoty równych w prawach obywateli, ale również takich, którzy mają zabezpieczony byt i podstawową edukację. Można też uznać, że większa luźność jest charakterystyczna dla procesów transformacji gospodarczej, np. ze społeczeństwa rolniczego do przemysłowego i z tego ostatniego do usługowego. Transformacja ustrojowa też generuje luźność, np. w PRL wiele grup uprzywilejowanych wcześniej zostało zdegradowanych (np. etykiety „kułak”, „burżuj” i reszta „wrogów ludu”). Okres po 1989 można interpretować podobnie, np. wielkoprzemysłowa klasa robotnicza doznaje wielowymiarowej degradacji w związku z czym rośnie niepewność zatrudnienia i współczesna postać luźności w formie długotrwałego bezrobocia przy rozwiniętych prawach socjalnych.

Prezentacja wyników badań empirycznych w Polsce

Kolejność przedstawiania wyników badań nie będzie przypadkowa. Pierwsze z nich miały charakter międzynarodowy (kilka krajów postkomunistycznych w Europie), reprezentatywny dla całego społeczeństwa, przekrojowy i koncentrowano się w nich na porównywaniu sytuacji potencjalnej podklasy z innymi warstwami społeczno-zawodowymi, np. chłopami i robotnikami rolnymi, robotnikami, właścicielami małych i średnich firm, niepracującymi itd. Wnioski z tych badań są raczej optymistyczne, ale dotyczą 2000 r. Sytuacja później zmieniała się (wskaźniki statystyczne bezrobocia i ubóstwa wzrastały), a więc można postawić pytanie, czy ten optymizm należałoby podtrzymać i dzisiaj. Do tego wykorzystam badania obejmujące okres 2000-2005, dotyczące tylko Polski, reprezentatywne, panelowe (powtarzane na tej samej grupie respondentów), w których w bardziej złożony sposób zidentyfikowano wykluczonych społecznie (uwzględniając również zagrożonych wykluczeniem) oraz można było ocenić dynamikę tego zjawiska (np. jego trwałość). Wnioski z tych badań również są raczej optymistyczne.

Kolejne badania o jakich napiszę nie były już reprezentatywne dla całego społeczeństwa i dotyczyły wybranych grup, które uznawane są często za zmarginalizowane i wykluczone społecznie. W latach 1990. przeprowadzono badania panelowe nad osobami korzystającymi z pomocy społecznej w Łodzi (z uwzględnieniem aspektu przestrzennego – enklawy biedy) oraz dwustu osobami niepełnosprawnymi fizycznie. Ostatnie badania, o jakich napiszę przeprowadzono po 2000 r., one również koncentrowały się na grupie uznawanej często za wykluczoną społecznie. Przedmiotem badania były wybrane społeczności popegerowskie w województwie warmińsko-mazurskim. Tym razem były to badania przekrojowe z silniejszym akcentem na porównywanie sytuacji badanych z sytuacją ogólnopolską.

Wszystkie badania, o których wspominam niżej miały głównie charakter ilościowy, a trzeba pamiętać o tym, że ośrodki badawcze w Polsce zajmowały się również badaniami jakościowymi, których głównym narzędziem są wywiady narracyjne (w uproszczeniu - osoby biedne opowiadają o swoim życiu), ich wyniki możemy znaleźć w takich pracach jak E. Tarkowska i in. red. „Biedni o sobie i swoim życiu” (2003) czy E. Tarkowska red. „Zrozumieć biednego” (2000).

Badania „Ethnicity, Poverty and Gender in Transitional Societies”

“Etniczność, ubóstwo i płeć kulturowa w transformujących się społeczeństwach” - były to badania porównawcze przeprowadzone w Bługarii, Rosji, Słowacji, Węgrzech, Rumunii i Polsce. Główne wyniki przedstawił H. Domański w książce „Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych” w 2002. Przyjął on, iż „**Stan deprywacji materialnej i marginalizacja to dwa dopełniające się aspekty *underclass***”, są to więc osoby, które nie pracowały zawodowo („marginalizacja definiowana w terminach trwałej izolacji od pracy

zawodowej”), a jednocześnie podlegały deprywacji materialnej („deprywacja materialna identyfikowana przez całkowite dochody rodzin” poniżej 50% średniej dochodów na osobę, w 2000 było to 368,60zł). Podklasa była przedstawiana w układzie następujących elementów struktury społeczno-zawodowej:

- 1) osoby niepracujące,
- 2) wyższe kadry kierownicze, specjaliści i właściciele wielkich firm,
- 3) niższe kadry kierownicze i specjaliści średniego szczebla,
- 4) pracownicy biurowi i pracownicy placówek usługowo-handlowych,
- 5) właściciele średnich i małych firm,
- 6) robotnicy wykwalifikowani,
- 7) robotnicy niewykwalifikowani,
- 8) właściciele gospodarstw i robotnicy rolni,
- 9) *underclass*-podklasa.

Pełne porównanie udziału poszczególnych kategorii w całym społeczeństwie (dane w tabeli to %) dla kilku krajów uczestniczących w badaniach pokazuje tabela („Ubóstwo...”, ISP, 2002, s.47)

Kategorie społeczno-zawodowe	Bułgaria	Polska	Rosja	Rumunia	Słowacja	Węgry
Osoby niepracujące	65,2	40,8	45,5	40,5	40,2	41,0
Wyższe kadry kierownicze, specjaliści i właściciele wielkich firm	2,7	3,7	7,6	4,7	6,6	3,2
Niższe kadry kierownicze i specjaliści średniego szczebla	4,4	5,5	8,0	2,6	10,2	5,6
Pracownicy biurowi i pracownicy placówek usługowo-handlowych	1,8	7,8	5,8	4,6	8,0	6,8
Właściciele średnich i małych firm	2,2	2,9	1,0	2,4	2,4	4,9
Robotnicy wykwalifikowani	5,1	6,2	7,4	9,0	6,6	8,8
Robotnicy niewykwalifikowani	5,8	7,4	8,4	6,4	7,8	6,6
Właściciele gospodarstw i robotnicy rolni	0,7	4,2	1,6	1,8	1,0	1,5
Underclass	12,1	22,2	14,6	28,1	17,3	21,7
Ogółem	100	100	100	100	100	100

Pod względem proporcji potencjalnej podklasy ustępujemy tylko Rumunii, interesująco wysoka była liczba niepracujących w Bułgarii, szczególnie w porównaniu z najniższym odsetkiem potencjalnej podklasy, co może oznaczać zabezpieczenie społeczne skutecznie chroniące niepracujących przed ubóstwem.

Porównania pod kilkoma względami pomiędzy kategoriami społeczno-zawodowymi w Polsce zobaczymy w kolejnej tabeli (za H. Domański „Główne kierunki zmian w strukturze społecznej” w: M. Marody red. „Wymiary życia społecznego”, Scholar, 2002, s.90)

Kategorie społeczno-zawodowe	Liczba klas szkolnych	Odsetek rodzin mających długi	Odsetek osób, które były kiedykolwiek bezrobotne	Odsetek osób, które miały w mieszkaniu łazienkę	Odsetek osób, w których mieszkaniu były wilgotne ściany
Wyższe kadry	14,1	3,0	4	98	8,0

kierownicze, specjaliści i właściciele wielkich firm					
Niższe kadry kierownicze i specjaliści średniego szczebla	12,8	3,0	26	95	16,1
Pracownicy biurowi i pracownicy placówek usługowo--handlowych	12,5	6,0	28	96	16,1
Właściciele średnich i małych firm	11,8	0	48	97	14,9
Robotnicy wykwalifikowani	10,8	7,0	31	85	22,8
Robotnicy niewykwalifikowani	11,0	10,3	30	89	26,2
Właściciele gospodarstw i robotnicy rolni	10,1	2,0	9	80	23,4
Ludzie ubodzy [<i>underclass</i>]	10,1	17,0	56	84	22,1
Ogółem	10,8	8,3	31	85,5	21,9

* W publikacji samodzielnej („Ubóstwo...”) Domański stosuje tu nazwę *underclass* (jak w poprzedniej tabeli) w artykule w „Wymiarach...” są to „ludzie ubodzy”, z kolei w książce „Struktura społeczna” z 2004 nazwał też *underclass* „bardziej neutralnym określeniem” - „ludzie najbardziej ubodzy”.

Jak widać jedynie pod względem długów i epizodów bezrobocia nasza potencjalna podklasa nieco wyraźniej różni się od pozostałych grup. Stąd też dość radykalne wnioski autora:

- „Ustalenia te [analiza dystansów między kategoriami społecznymi] pozwalają wysnuć **optymistyczny wniosek, że w krajach postkomunistycznych ubóstwo nie marginalizuje i nie usuwa poza nawias stosunków społecznych na tyle, aby kategoria ludzi ubogich kwalifikowała się do miana podklasy utożsamianej z zachodnią *underclass***”, a wcześniej „**nie jest to wcale inny świat, w którym żyje się gorzej niż chłopom i robotnikom rolnym**” („Ubóstwo...” s.44)
- „**Bezrobocie nie było czynnikiem spychającym do kategorii ludzi ubogich** [ten wniosek poprzedzały dane o tym, że w krajach postkomunistycznych bezrobocie „było częstym elementem biografii prywatnych przedsiębiorców”]... analizując pozycję kategorii predestynowanej do odegrania roli *underclass* na tle inteligencji, robotników, właścicieli i innych segmentów, **nie znajdujemy mocnych dowodów zajmowania przez nią odrębnej pozycji... większe rozproszenie biedy w strukturze społecznej jest świadectwem jej mniejszej ważności... jak dotąd – w Polsce kategoria obejmująca ludzi biednych nie jest ulokowana poza systemem klasowym**. Ludzie biedni sytuują się w bezpośrednim sąsiedztwie klasy chłopskiej i robotników, jako jeden z segmentów szerokiej zbiorowości, którą zwykło się utożsamiać z **klasą niższą**” („Struktura...” s.243)

Jeżeli, ktoś chciałby postawić hipotezę, że sytuacja od 2000 roku mogła bardzo się zmienić uprawdopodobniając to wskazaniem, że bezrobocie wciąż rosło do 2002 i od tego czasu utrzymuje się na poziomie powyżej 17%, to można odwołać się do badań omówionych w następnym punkcie, ponieważ obejmowały one okres 2000-2005. Inaczej jednak identyfikowano tam wykluczonych i nie dokonywano systematycznego porównania ich sytuacji z innymi warstwami społeczno-zawodowymi.

Diagnoza Społeczna 2000-2005

W publikacji wyników badań Diagnoza Społeczna 2005 rozdział pod tytułem „Wykluczenie społeczne” składał się ze wstępu o pojęciu wykluczenia społecznego i końcowej części pt. „Trzy typy wykluczenia społecznego”, ale zawierał również omówienie wyników badania na temat ubóstwa i nierówności dochodowych, bezrobocia, niepełnosprawności i dyskryminacji. Jak pamiętamy ubóstwo należało do jednego z czynników zaliczonego do wykluczenia strukturalnego (obok mieszkania na wsi i niskiego poziomu wykształcenia własnego i ojca), niepełnosprawność – do wykluczenia fizycznego (do tego wiek 50+), a dyskryminacja do wykluczenia normatywnego (obok samotności, uzależnień i konfliktów z prawem). **Interesujące, że wśród dziesięciu „dość oczywistych barier w uczestniczeniu w pełni w głównym nurcie życia społecznego” nie uwzględniono bezrobocia.** Jest to szczególnie uderzające, jeżeli weźmiemy pod uwagę, to co stwierdzono przy relacjonowaniu wyników w zakresie ubóstwa:

- **„Aż 51 proc. gospodarstw domowych z bezrobotnymi żyło w marcu 2005 r. w niedostatku według ujęcia obiektywnego i 76 proc. według ujęcia subiektywnego, podczas gdy w grupie gospodarstw domowych bez bezrobotnych tylko 18 proc. w ujęciu obiektywnym i 46 proc. w ujęciu subiektywnym. Także głębokość niedostatku w tej pierwszej grupie gospodarstw była zdecydowanie większa niż w drugiej (indeks luki dochodowej żyjących w niedostatku wyniósł w tych grupach odpowiednio 35 i 40 proc. oraz 23 i 27 proc.)... W grupie gospodarstw domowych z bezrobotnymi zasięg trwałego niedostatku był, w obu ujęciach, znacznie szerszy niż w grupie gospodarstw bez bezrobotnych (odpowiednio 31 wobec 9 proc. w ujęciu obiektywnym oraz 51 wobec 23 proc. w ujęciu subiektywnym)”.**

Można to wyjaśnić w taki sposób, że ze względu na silny związek między ubóstwem a bezrobociem, przyjęto, że samo ubóstwo będzie dobrym wskaźnikiem wykluczenia społecznego w sferze ekonomicznej. Ogólne wnioski z tych badań w zakresie wykluczenia społecznego zamieszczone na początku raportu DS 2005 były następujące:

- **„Nie ma w Polsce jednego spójnego syndromu wykluczenia społecznego. Trzy niezależne jego rodzaje - 1) strukturalne, 2) fizyczne i 3) normatywne - opisywane na różnych wymiarach społecznych zjawisk, istotnych z punktu widzenia stabilności i integracji społecznej, nie wiążą się ze szczególnymi zagrożeniami dla porządku społecznego, choć wyraźnie osłabiać mogą wysiłki na rzecz integracji społecznej. Wykluczeni doceniają jednak pomoc państwa bardziej niż inne grupy społeczne.**
- **Wykluczenie społeczne w Polsce nie ma trwałego charakteru; większość wykluczonych w poprzednich rundach badania wyszła z tej sfery i ogólnie zakres wykluczenia znacznie się zmniejszył”.**

Nie wydaje się więc, aby wykluczenie społeczne było w Polsce jakimś szczególnie istotnym problemem społecznym. Przyjrzyjmy się jeszcze niektórym wnioskom formułowanym w rozdziale dotyczącym bezpośrednio wykluczenia społecznego. Stopa zagrożenia wykluczeniem i wykluczenia, czyli odsetek tych kategorii w całej populacji przedstawiał się następująco (DS 2005):

Płeć

Typ wykluczenia

	Strukturalne		Fizyczne		Normatywne		Ogółem	
	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni
Mężczyźni	13,1	2,1	13,0	1,5	4,8	8,0	30,6	9,2
Kobiety	10,8	1,3	15,6	3,2	1,9	2,3	27,2	5,7
Ogółem	11,8	1,7	14,4	2,4	3,3	4,9	28,8	7,3

Warto zwrócić uwagę na to, że kobiety są mniej narażone na wykluczenie niż mężczyźni z wyjątkiem wykluczenia fizycznego, co wiąże się zapewne z tym, że w starszych grupach wiekowych jest więcej kobiet. Interesująco przedstawia się również zagrożenie wykluczeniem i wykluczenie w grupach społeczno- zawodowych (DS 2005):

Grupa społeczno- ekonomiczna	Typ wykluczenia							
	Strukturalne		Fizyczne		Normatywne		Ogółem	
	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni	Zagro- żeni	Wyklu- czeni
Pracownicy	7,7	1,0	5,3	0,8	3,7	4,7	18,1	5,4
Rolnicy	34,1	0,5	7,6	1,3	3,4	4,2	38,4	4,8
Pracownicy użytkujący gospodarstwo rolne	20,3	2,8	9,2	1,4	1,7	3,3	28,9	6,2
Emeryci	9,5	1,2	28,5	4,9	1,7	4,6	38,6	8,8
Renciści	19,0	3,3	39,2	7,1	4,3	6,7	57,4	14,4
Pracujący na własny rachunek	4,7	0,2	7,2	1,4	4,3	5,9	16,8	5,6
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł	28,9	9,6	7,4	0,6	5,3	8,7	43,8	14,7

Interesująca jest też analiza trwałości zagrożenia wykluczeniem i wykluczenia między rokiem 2000 i rokiem 2005. Analizy tego rodzaju są możliwe dzięki badaniom panelowym, czyli wciąż na tych samych gospodarstwach domowych. Gdyby mówić tylko o wykluczonych i niewykluczonych w 2000 i w 2005 to mamy możliwe cztery sytuacje.

	Wykluczony 2005	Niewykluczony 2005
Wykluczony 2000	Trwale wykluczeni	Wyszli z wykluczenia
Niewykluczony 2000	Nowo wykluczeni	Trwale niewykluczeni

W zależności od tego jak wyglądają odsetki w poszczególnych komórkach tej tabeli można wyciągać wnioski, co do trwałości wykluczenia (ilu z wykluczonych w 2000 pozostało wykluczonymi w 2005), ale też wyjść ze sfery wykluczenia i wejść do niej. Analiza w DS 2005 była nieco bardziej złożona, ponieważ poza wykluczonymi uwzględniono też zagrożonych wykluczeniem, czyli w naszej tabelce należałoby dodać jeszcze dwie kategorie. Odpowiednia tabelka z DS 2005 wyglądała następująco (pogrubiałem liczby odpowiadające sytuacji bez uwzględnienia zagrożonych wykluczeniem i te dające obraz ogólny):

Status wykluczenia	Zagrożeni wykluczeniem w 2005 r.	Niezagrożeni wykluczeniem w 2005 r.	Wykluczeni w 2005 r.	Niewykluczeni w 2005 r.	Ogółem
Zagrożeni wykluczeniem w 2000 r.	19,0	20,3	4,6	34,7	39,3
Niezagrożeni wykluczeniem w	11,9	48,8	2,3	58,4	60,7

2000 r.					
Wykluczeni w 2000 r.	6,3	5,6	2,0	9,9	11,9
Niewykluczeni w 2000 r.	24,6	63,5	4,8	83,3	88,1
Ogółem	30,9	69,1	6,8	93,2	100

I komentarz do niej z tego samego źródła:

- „**Między 2000 i 2005 liczba zagrożonych wykluczeniem jakiegokolwiek typu spadła o ponad 1/3, a odsetek wykluczonych zmniejszył się aż o 43 proc.** Spośród zagrożonych wykluczeniem w 2000 r. pozostało zagrożonymi po pięciu latach 50 proc. a spośród wykluczonych w 2000 r. pozostało sferze wykluczenia w 2005 r. niecałe 17 proc. Osób, które wyszły ze sfery zagrożenia wykluczeniem było w tym czasie o 41 proc. więcej niż tych, które do tej sfery weszły. Wyjść ze sfery wykluczenia było natomiast już o ponad połowę więcej niż wejść. Bilans zatem jest zdecydowanie pozytywny, podobnie jak bilans przejść między sferą niedostatku i dostatku”.

Kolejne wnioski dotyczyły sytuacji zagrożonych i wykluczonych pod względem ich ogólnego dobrostanu psychicznego oraz ich społecznego funkcjonowania:

- „**Osoby wykluczone strukturalnie, fizycznie i normatywnie mają istotnie niższy ogólny dobrostan psychiczny w porównaniu z niewykluczonymi**”.
- „... **społeczna aktywność wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem jest nieco mniejsza niż reszty społeczeństwa, ale trudno byłoby mówić o ich szczególnej autoizolacji, czy wyjątkowym odwracaniu się tych grup od spraw swojego otoczenia**”.

W tym drugim przypadku wzięto pod uwagę wskaźniki takie, jak m.in.: zaufanie interpersonalne, stosunek do demokracji, skłonność do zrzeszania się, pełnienie funkcji w organizacjach. Nieco większą różnicę zanotowano w przypadku stosunku do demokracji: „Mniej wśród nich jest zwolenników twierdzenia, że demokracja jest systemem lepszym od innych ustrojów, a więcej jest obojętnych na formę rządów”.

Interesujące wnioski dotyczą też poczucia suwerenności zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych badanego pytaniem o to, „Kto jest odpowiedzialny za to, jak żyło się respondentowi w ostatnim roku?”.

- „Zdecydowanie mniejszy odsetek wśród nich niż ogólnie w społeczeństwie przypisuje sobie odpowiedzialność za bieg własnych spraw w minionym roku (34 do 50 w grupie wykluczonych i 40 do 53 w grupie zagrożonych wykluczeniem), czując większą zależność od działania władz i — w mniejszym już stopniu — od losu”.

Różnice są bardzo niewielkie w przypadku, gdy oceniano rok jako nieudany (nieco częściej obwiniano władze), ale **gdy był udany, to zagrożeni wykluczeniem i wykluczeni wyraźnie częściej przypisywali to nie sobie, ale władzom**. Komentarz do tego wyniku dano taki: „Państwo może liczyć na przychylność wykluczonych w staraniach o poprawę ich położenia. Będą za to na pewno wdzięczni. Dużo bardziej niż inni obywatele byliby wdzięczni za korzyści płynące dla nich z polityki państwa”. Ostateczny wniosek jest następujący:

- „Podsumowując, można powiedzieć, że **społeczne funkcjonowanie wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem w niewielkim stopniu odbiega od funkcjonowania ogółu dorosłych Polaków. Cechują ich podobnie niskie co resztę społeczeństwa wskaźniki kapitału społecznego oraz postaw i zachowań obywatelskich. To, co ich najbardziej wyróżnia, to poczucie dyskryminacji i niesuwerenności**”.

Interesujący wniosek, szczególnie, że na początku badania przyjęto, że 10 czynników tworzących trzy rodzaje wykluczenia (na tej podstawie identyfikowano osoby zagrożone i

wykluczone) to „dość oczywiste bariery w uczestniczeniu w pełni w głównym nurcie życia społecznego”. Z badań wynika jednak, że te bariery nie są zbyt skuteczne w przeszkadzaniu ludziom w społecznym funkcjonowaniu. Zamiast takiego podejścia, można było najpierw przyjąć jakieś wskaźniki uczestnictwa w społeczeństwie i po stwierdzeniu, kto uczestniczy bardziej a kto mniej, starać się to wyjaśnić. Gdyby wskaźnikiem uczestnictwa w społeczeństwie konsumpcyjnym uczynić wydatki konsumpcyjne, to zapewne ludzie z niskimi dochodami uczestniczyliby w nim w mniejszym stopniu, a skoro niskie dochody wiążą się z bezrobociem, to należałoby je uwzględnić jako barierę w uczestnictwie (konsumpcyjnym).

Enklawy biedy i marginalizacja klientów pomocy społecznej

Przechodzę teraz do omówienia trzech badań, dotyczących wybranych grup, które często uznaje się za zagrożone lub wykluczone społecznie. Pierwsze z nich zostały przeprowadzone w Łodzi, a główną cechą identyfikującą badaną populację było korzystanie z pomocy społecznej „czas uzależnienia od zasiłku z pomocy społecznej” (J. Grotowska-Leder „Fenomen wielkomiejskiej biedy...” s.22, dalej w skrócie JGL). Problem z taką metodą polega na tym, że zmieniające się przepisy mogą wpływać na wyniki badań. Były to badania panelowe 299 gospodarstw domowych w ciągu pięciu lat (styczeń 1993-grudzień 1997) zróżnicowanymi narzędziami badawczymi – trzy kwestionariusze i wywiady narracyjne (miały więc one również wymiar jakościowy). Trzy istotne aspekty tych badań z naszego punktu widzenia:

- 1) **koncentracja przestrzenna zasiłkobiorców** (kwartały ulic jako jednostka badawcza i enklawy biedy) **i jej dynamika w przeciągu kilku lat** (wyraźna poprawa sytuacji między 1994 i 1996, chociaż w niektórych małych skupiskach odsetek biednych wzrósł);
- 2) **wyróżnienie pięciu grup biednych na podstawie kilku kryteriów czasowych:** przelotnie, okazjonalnie, uporczywie, chronicznie i permanentnie w zależności od okresu pobierania zasiłków;
- 3) **zbadanie jakie są związki między wielowymiarową marginalizacją a długością pobierania zasiłków.**

Zarówno aspekt przestrzennej koncentracji, jak i sytuacja osób korzystających z pomocy społecznej to dwa wątki charakterystyczne dla badań amerykańskich, gdzie jednak nie używa się pojęcia marginalizacji czy wykluczenia społecznego, natomiast często mowa tam o uzależnieniu od pomocy społecznej i gettyzacji.

Założenia przyjęte do badania aspektu koncentracji przestrzennej korzystających z pomocy społecznej były następujące.

- Definicja biednego: każdy członek gospodarstwa domowego wspieranego przez zasiłki z pomocy społecznej.
- Jednostką analizy był **kwartał ulic**, tzn. obszar między czterema przecinającymi się ulicami.
- Obszar dużej koncentracji biednych, jeżeli odsetek biednych w kwartale wynosi 30%-39%.
- Obszar bardzo dużej koncentracji biednych - co najmniej 40% biednych.
- **Enklawa biedy** - co najmniej dwa sąsiadujące kwartały z liczbą biednych 30% i więcej.

Wyniki tego badania były następujące, w 1996: 130 tys. łodzian żyło w gospodarstwach domowych korzystających z zasiłków pomocy społecznej, zamieszkując 804 kwartały, z tego:

- 68 kwartałów – duża koncentracja biednych (30-39%),
- **29 kwartałów – bardzo duża koncentracja biednych (40% i więcej),**
- **wyróżniono 17 enklaw biedy** (co najmniej dwa kwartały sąsiadujące z biednymi ponad 30%), które charakteryzowały się następującymi cechami

- o na obszarze enklaw żyło 44 tys. ludzi, z czego 16 tys. biednych, którzy stanowili 5,4% łódzian, i 12% ogółu biednych,
- o **12 z 17 enklaw było zlokalizowanych na obrzeżach dzielnicy śródmiejskiej** (głównie kamienice czynszowe z przełomu XIX i XX wieku i w pierwszym trzydziestolecu XX, mała liczba izb, niski standard techniczny, zaległości remontowe, mieszkania głównie kwaterunkowe od lat 60.70. XX w. z niskimi czynszami – dodatkowy czynnik skupiający ubogich),
- o najmniejsza enklawa liczyła 140 osób, a najludniejsza – 10 tys., w strefie śródmiejskiej było to na ogół kilka tysięcy osób,
- o **w enklawach mieszka stosunkowo więcej dzieci** (do 14 lat było 16% łódzian, ale w enklawach już 20%),
- o wielu mieszkańców enklaw jest bezrobotnych lub biernych zawodowo,
- o zachowania „anormatywne”: nadużywanie alkoholu, dysfunkcjonalność życia rodzinnego (rodziny niepełne, zrekonstruowane, przemoc w rodzinie, niedostosowanie społeczne młodzieży), środowiska kryminogenne raczej niż kryminologiczne, tzn. tu zamieszkują osoby z kryminalną przeszłością, ale popełniać mają przestępstwa w innych dzielnicach (ale nie podano w tym miejscu żadnych danych liczbowych),
- o **dzieci w biednych gospodarstwach domowych jest dużo więcej niż dorosłych**, zróżnicowanie w enklawach wskaźnika dla dzieci - od 43% do 63% biednych, a dla dorosłych - od 22% do 38% biednych.

Ze względu na panelowy charakter można było ocenić również dynamikę koncentracji przestrzennej biedy łódzkiej. Porównywano dane z dwóch lat (1994 i 1996) pod względem udziału biednych w kwartałach i w enklawach (spadek, wzrost, brak zmiany). **Zmiany te analizowano w dzielnicy Łódź-Śródmieście**, gdzie odsetek wspomaganych przez pomoc społeczną wynosił 20% ogółu mieszkańców (dla całego miasta było to 16%). Wyniki były następujące.

- Odsetek żyjących w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej zmniejszył się z 24% (23 tys.) do 20% (18 tys.).
- Z 48 do 53 wzrosła liczba kwartałów niespauperyzowanych (odsetki biednych mniejsze niż średnia).
- Z 30 do 39 wzrosła liczba kwartałów umiarkowanie spauperyzowanych, więcej niż średnia, ale mniej niż 30% biednych.
- **Z 20 do 8 zmniejszyła się liczba kwartałów mocno spauperyzowanych (30-39% biednych).**
- **Z 4 do 2 zmniejszyła się liczba kwartałów bardzo mocno spauperyzowanych (pow. 40%).**
- W 48 kwartałach (na 102) odsetek biednych się nie zmienił (zmiany mniejsze niż +/- 5%).
- W 13 kwartałach stopa biedy wzrosła o więcej niż 5%.
- W dziesięciu kwartałach o wysokiej i bardzo wysokiej koncentracji biednych (>30%) sytuacja nie zmieniła się.
- 14 kwartałów przesunęło się z grupy mocno (30-39%) do grupy umiarkowanie spauperyzowanych (20-29%).
- **Kwartały, w których stopa biedy wyraźnie się zwiększyła: jeden stanowiły dwie kamienice sąsiadujące z osiedlem akademickim, w innym również mieszkało nie więcej niż 200 osób.**
- **Liczba śródmiejskich enklaw biedy spadła z 4 do 1. Jedna duża enklawa biedy składająca się z 13 kwartałów (7,4 tys biednych) skurczyła się do enklawy dwukwartałowej (1,3 tys biednych).**

Można z tego wywnioskować m.in., że procesowi zmniejszania ogólnej skali biedy miejskiej może towarzyszyć proces jej koncentrowania w niewielkich skupiskach mieszkaniowych. W jaki sposób wyjaśnić dynamikę stwierdzoną w ten sposób.

- **Działania modernizacyjno restrukturyzacyjne** – część starych budynków wyburzono pod nowe inwestycje (banki i supermarkety), reprivatyzacja przyczyniła się o podjęcia akcji remontowej, a także wymiany mieszkańców (podnoszone czynsze).
- **Zmiany w finansowaniu i strukturze pomocy społecznej**, spadła liczba świadczeń, a te co pozostały były niższe, więcej osób zaczęło korzystać z usług opiekuńczych. Stąd argument, że zmniejszenie biedy było wynikiem zmiany w systemie pomocy społecznej, ale przecież w wielu kwartałach stopa nie zmieniła się, a w kilku wzrosła (razem 60 kwartałów śródmiejskich).
- **Żywiolowe i planowane procesy wymiany mieszkańców**, np. do enklaw biedy trafiają „patologiczni i przegrani” (np. robotnicy tracący pracę), wyprowadzają się „normalni” czy odnoszący sukces. **Dużą rolę odgrywają nakazy eksmisyjne do lokali socjalnych**, które na ogół znajdują się w substandardowych zasobach mieszkaniowych. To jakby planowe tworzenie enklaw biedy, szersza dyskusja: rozpraszać czy koncentrować ubogich w mieście.

Drugi interesujący aspekt tych badań dotyczył czasu uzależnienia od pomocy społecznej. Przez pięć lat badań (1993-1997) **średni czas tego uzależnienia w Łodzi wynosił prawie 32 miesiące** (2 lata, 7 miesięcy i 25 dni), nie ukazuje to jednak **zróżnicowania trwałości biedy** (np. w danym okresie ktoś korzystał z pomocy długo lub krótko), a też **epizodyczności biedy** – bieda przerywana (np. korzystał, nie korzystał i znowu korzystał z pomocy, z uwzględnieniem długości przerw między nimi) i jej bieda ciągła (np. w danym okresie korzystał cały czas). Badacze wyróżnili następujące **typy trwałości biedy** (też temporalne wzory biedy):

1. **przelotna** (1 epizod, trwający mniej niż 6 mies.) – 8% gospodarstw domowych (dalej GD),
2. **okazjonalna** (kilka epizodów, trwających łącznie mniej niż 1 rok) – 10% GD,
3. **uporczywa**, powracająca (krótkie i długie epizody z przerwami ponad rok, trwające łącznie nie więcej niż 32 miesiące) – 28% GD,
4. **chroniczna** (wiele epizodów z przerwami nie dłuższymi niż pół roku, łącznie czas ponad 32 miesiące, lub trwająca nieprzerwanie 33-47 mies.) – 38% GD,
5. **permanentna** (ciągłość korzystania co najmniej 4 lata) – 16%.

Jak widać, typy trwałości biedy przedstawiono za pomocą trzech połączonych kryteriów: 1) liczba epizodów, 2) łączny czas epizodów, 3) czas przerw między epizodami.

Najbardziej interesującym wątkiem tych badań z naszego punktu widzenia była **analiza związków między długotrwałością korzystania z pomocy społecznej a wieloaspektową marginalizacją i ekskluzją**. Wieloaspektowe podejście polegało na wyróżnieniu sfer życia i przyjęciu dla każdej wskaźnika, było ich 10:

1. aktywność na rynku pracy – odsetek gospodarstw bez pracujących domowników;
2. dostęp do zasobów finansowych – odsetek gospodarstw bez stałych dochodów;
3. subiektywne poczucie deprivacji podstawowych potrzeb – iloraz dochodów niezbędnych na zaspokojenie potrzeb elementarnych i posiadanych dochodów;
4. warunki mieszkaniowe – brak samodzielnego mieszkania oraz brak w mieszkaniu WC;
5. poziom materialnego zagospodarowania – brak dla każdego domownika samodzielnego miejsca do spania oraz brak w wyposażeniu takich podstawowych urządzeń jak radio, lodówka, pralka automatyczna i telewizor;

6. zasięg kontaktów społecznych – odsetek samodzielnie gospodarujących, żyjących w rodzinie zdeorganizowanej, nie utrzymujących kontaktów z krewnymi, sąsiadami i przyjaciółmi;
7. izolację społeczną - odsetek mieszkających w enklawie biedy [$>40\%$ zasiłkobiorczych gospodarstwach domowych w kwartale ulic];
8. uczestnictwo polityczne – odsetek gospodarstw, których domownicy nie brali udziału w wyborach;
9. występowanie w gospodarstwie uzależnień;
10. występowanie w gospodarstwie zachowań przestępczych.

J. Grotowska-Leder stwierdziła, że **wśród badanych nie było gospodarstw domowych (dalej GD), które jednocześnie spełniałyby wszystkie dziesięć kryteriów**, gdy jednak ograniczyła analizę do 5 aspektów i kryteriów: przymusowy brak pracy, brak stałych dochodów, brak samodzielnego mieszkania; występowanie uzależnienia w GD, życie w zdekompletowanych związkach, okazało się, że **łącznie te kryteria spełniało:**

1. co 16 GD wśród ogółu badanych GD zasiłkobiorców,
2. co 50 GD wśród **przelotnie biednych GD** (w badanym okresie okresy pobierania zasiłku były relatywnie najrzadsze)
3. co 10 GD wśród **permanentnie biednych GD** (w badanym okresie okresy pobierania zasiłku były relatywnie najdłuższe).

Wniosek, jaki stąd wyciągnięto był następujący:

- „**stopień zmarginalizowania i wykluczenia rodzin permanentnie biednych w stosunku do przelotnie biednych jest większy**”.

Stwierdzona zależność między długotrwałością pobierania zasiłku okresowego i poziomem marginalizacji raczej źle świadczy o skuteczności łódzkiej pomocy społecznej w przeciwdziałaniu ekskluzji społecznej zasiłkobiorców. **Klasyczne wnioski z badań tego rodzaju: sytuacja społeczno-ekonomiczna różnych kategorii biednych jest zróżnicowana, najgorsza zaś tam, gdzie najdłużej występuje długotrwałe uzależnienie od zasiłków z pomocy społecznej.**

Szczegółowe informacje porównawcze J. Grotowska-Leder przedstawiła w tabeli („Fenomen wielkomiejskiej biedy”, s. 289) pt. „**Gospodarstwa klientów pomocy społecznej przelotnie i permanentnie biedne (wybrane cechy)**”. Porównano więc dwie skrajne grupy.

Wyszczególnienie	Gospodarstwa domowe	
	przelotnie biedne N = 23	permanentnie biedne N = 44
<i>Społeczno-demograficzne cechy gospodarstwa domowego</i>		
rodzina niepełna (% gosp.)	13,0	36,4
gospodarstwo jednoosobowe (% gosp.)	8,7	15,2
gospodarstwo kobiece (% gosp.)	15,4	45,0
gospodarstwo męskie (% gosp.)	4,3	10,5
gospodarstwo kobiety rozwiedzionej (% gosp.)	17,4	41,1
<i>Społeczno-zawodowe cechy gospodarstwa domowego</i>		
gospodarstwo bez pracujących domowników (% gosp.)	43,5	60,9
gospodarstwo bez stałego dochodu (% gosp.)*	26,1	43,5
<i>Aktywność społeczno-polityczna gospodarstw domowych</i>		
gospodarstwo, którego członkowie nie brali udziału w wyborach (% gosp.)	31,3	38,0
gospodarstwo nie utrzymujące kontaktów (% gosp.): z krewnymi	8,7	17,4

z sąsiadami	56,5	50,0
z przyjaciółmi	73,9	41,3
<i>Cechy środowiskowe</i>		
gospodarstwo mieszkające w enklawie biedy (% gosp.)	4,3	26,1
gospodarstwo z uzależnionymi (alkohol) (% gosp.)	4,3	21,7
gospodarstwo, w którym występują zachowania przestępcze	-	31,8
<i>Warunki mieszkaniowe (% gosp.)</i>		
mieszkanie niesamodzielnie	17,4	15,2
typ zajmowanego mieszkania:		
kwaterunkowe	52,2	65,2
spółdzielcze lokatorskie	39,1	19,6
służbowe/wynajęte	4,3	13,0
brak WC w mieszkaniu	30,4	37,8
<i>Wyposażenie w niektóre dobra trwałego użytku (% gosp.)</i>		
brak radia	6,2	8,7
brak TV	0,0	2,3
brak pralki automatycznej	34,8	65,2
brak lodówki	13,0	6,5
nie wszyscy domownicy mają oddzielne łóżko do spania	4,0	13,5
<i>Poczucie deprywacji elementarnych potrzeb**</i>	1,61	1,79

* Stały dochód rozumiany jest jako dochód z pracy, renty i emerytury.

** Iloraz dochodów niezbędnych na zaspokojenie potrzeb elementarnych i posiadanych przez gospodarstwo dochodów. Wartość zmiennej równa mniej niż 1 oznacza, że gospodarstwo domowe posiada dochodowe nadwyżki po zaspokojeniu niezbędnych potrzeb. Im wyższa wartość zmiennej, tym większe poczucie deprywacji.

Marginalizacja osób niepełnosprawnych

Badania panelowe A. Ostrowskiej i J. Sikorskiej nad marginalizacją osób niepełnosprawnych przeprowadzono na 200 osobach niepełnosprawnych fizycznie w latach 1993, 1999 (zreferowane w „Syndrom niepełnosprawności w Polsce. Bariery integracji” 1996, „Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych” 2001).

Autorki wyróżniły 18 zmiennych i nazywają je skalami marginalizacji: „Skale marginalizacji (wyższe wartości na uwzględnionych skalach oznaczają wzrastającą deprywację mierzonego zjawiska)”. Lista owych skal:

- 1) ograniczenia samoobsługi,
- 2) uwięzienie w mieszkaniu,
- 3) korzystanie ze sprzętu ortopedycznego,
- 4) bariery architektoniczne,
- 5) obowiązki domowe,
- 6) odczuwanie bólu,
- 7) samopoczucie psychiczne,
- 8) kontakty towarzyskie,
- 9) zagrożenie biedą,
- 10) rehabilitacja medyczna,
- 11) dostęp do lekarza specjalisty,
- 12) rehabilitacja zawodowa,
- 13) wyjazdy do sanatorium,
- 14) potencjał rodzinny - potrzebne umiejętności,
- 15) gotowość wspomagania,

- 16) potrzebna ilość czasu,
- 17) posiadane cele w życiu,
- 18) uczestnictwo w życiu publicznym.

Kolejne kroki podjęte w tym badaniu:

1. Autorki przeprowadziły analizę korelacji między tymi skalami (tzn. na ile współwystępowały w badanej populacji), a potem na tej podstawie dokonały wielowymiarowej analizy głównych składowych (techniczna procedura: rotacja varimax, używana też w Diagnostyce Społecznej 2003 i 2005), poszukiwały w ten sposób **syndromów** lub **syndromatycznych czynników marginalizujących** (ale dalej nazywają je też „wymiarami niepełnosprawności” i „syntetycznymi czynnikami marginalizującymi”, czyli poszukiwały tego, co było nazwane w DS rodzajami wykluczenia). Początkowo **uzyskano pięć syndromów** czynników marginalizujących (w DS były trzy).
2. Następnie za pomocą analizy regresji i wariancji badają **związki tych syndromów z głównymi cechami położenia ekonomiczno-społecznego lub „cywilizacyjno-statusowego”** (standard mieszkania, dochód na osobę, płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, praca zawodowa, grupa inwalidzka).
3. Uzupełniają zidentyfikowane syntetyczne czynniki marginalizujące o trzy kolejne.
4. Prezentują **ośmioczynnikowy model** według siły marginalizującej poszczególnych czynników.
5. Konstruują „**ogólny wskaźnik marginalizacji**” na podstawie samooceny ograniczającej siły niepełnosprawności przez respondentów i badają wpływ wyróżnionych czynników na ten wskaźnik.
6. Ostatni etap to podział badanej zbiorowości na podstawie wyników badania na cztery kategorie, czyli stwierdzenie heterogeniczności badanej grupy.

W pierwszy kroku uzyskano **pięć składowych** czy **syndromów czynników marginalizujących** - „czynniki które mogą spychać i niewątpliwie spychają część osób niepełnosprawnych na margines”, a też „syndromy cech barierotwórczych” (czyli znowu skoncentrowano uwagę na tym, co wydaje się być barierą dla uczestnictwa, tu też sformułowano wniosek o konieczności uwzględniania wymiarów mikro-mezo-makro). Oto te syndromy uporządkowane wg siły wyjaśniającej ogólny poziom wariancji, czyli „**siły wyłączenia osób niepełnosprawnych z normalnego życia**” (od najsilniej wykluczających do najmniej):

1. **pomocowy potencjał rodzinny** (potrzebne umiejętności i czas oraz gotowość wspomagania wyjaśniał 19,4% ogólnej wariancji);
2. **sprawność fizyczna** (samoobsługa, uwięzienie w mieszkaniu, sprzęt ortopedyczny, bariery arch., obowiązki domowe, wyjaśniał 9,5% ogólnej wariancji)
3. **instytucje wspomagające** (rehabilitacja medyczna i zawodowa, dostęp do lekarza, wyjazd do sanatorium, 8,2%);
4. **kondycja psychiczna** (ból, samopoczucie, kontakty towarzyskie, zagrożenie biedą, 6,9%);
5. **automarginalizacja** (brak celu w życiu, nieuczestnictwo w życiu publicznym, 6,5%).

Dalsza analiza związków między tymi czynnikami a cechami statusu prowadziła m.in. do takich wniosków:

- wzrost poziomu wykształcenia osłabia proces automarginalizacji;
- zła kondycja psychiczna dotyczy głównie osób w starszym wieku.

Autorki dokonały jeszcze raz rotacji varimax i uznały na tej podstawie, że trzeba dodać jeszcze **kolejne czynniki (syndromy) do listy** pięciu, o jakich mowa była wcześniej:

6. **cywilizacyjno-statusowy** (standard mieszkania, dostępność telefonu, wielkość miejscowości, wykształcenie, dochód na osobę, ale też wyjazdy do sanatorium, 15,2%, teraz to był najsilniejszy czynnik);
7. **starość** (wiek, 4,5%, po nim była automarginalizacja);
8. **zagrożenie biedą** (subiektywna ocena zagrożenia biedą, praca zawodowa, 3,9%, to był teraz najsłabszy czynnik).

Zmieniła się też pozycja względna kondycji psychicznej, która wysunęła się przed instytucje wspomagające. Razem mamy „**wymiary niepełnej sprawności**” „**model ośmioczynnikowy**”. Kolejność czynników wg siły wykluczającej była ostatecznie taka:

1. **cywilizacyjno-statusowe,**
2. **potencjał pomocowy rodziny,**
3. **sprawność fizyczna,**
4. **kondycja psychiczna,**
5. **instytucje,**
6. **starość,**
7. **automarginalizacja,**
8. **zagrożenie biedą.**

Autorki na koniec pytają o **rolę i wagę wszystkich tych czynników „dla głębokości i zakresu ogólnej marginalizacji”**, z tym że chodzi o sens statystyczny w całej populacji, ponieważ o marginalizacji w jednostkowych przypadkach może decydować

- „współdziałanie wszystkich wymienionych czynników, jak i
- intensywne oddziaływanie tylko jednego czy dwóch”.

Tak czy inaczej autorki musiały przyjąć niezależny od wyżej wymienionych „**ogólny wskaźnik dokonanej marginalizacji**” i jest to „**globalna ocena stopnia partycypacji w życiu, dokonana przez samych niepełnosprawnych**” na skali:

1. choroba, kalectwo wyłączają niemal całkowicie z życia;
2. choroba, kalectwo nakładają poważane ograniczenia;
3. choroba, kalectwo nakładają niewielkie ograniczenia;
4. choroba, kalectwo nie nakładają ograniczeń.

Analiza korelacji między syntetycznymi czynnikami marginalizującymi i ogólnym wskaźnikiem marginalizacji, wg siły korelacji dała następującą kolejność.

1. ograniczenie sprawności fizycznej (0,391),
2. kondycja psychiczna,
3. potencjał rodzinny,
4. zagrożenie biedą (ale tu już współczynnik korelacji bardzo mały: 0,09)

Interesujące, że czynnik statusowo-cywilizacyjny tym razem nie miał znaczenia. Taki wynik zapewne wiąże się ze skalą przyjętą do badania ogólnego poziomu marginalizacji, która sugeruje ograniczenia wynikające z choroby i niepełnosprawności.

Na koniec autorki na podstawie analizy rozkładu różnych zmiennych w badanej populacji wyróżniły cztery typy osób niepełnosprawnych:

1. **upośledzeni statusowo (najwyższe pozycje na skali ogólnej marginalizacji**, kobiety w starszym wieku niepełnosprawne biologicznie, z niskimi dochodami, częściej żyjące na wsi, 20% niepełnosprawnych);
2. **wyizolowani** (największy poziom niesprawności fizycznej, nadreprezentacja kobiet, uwięzienie w mieszkaniu, **środek na ogólnej skali marginalizacji**, 28% niepełnosprawnych);
3. **pasywni życiowo** (nadreprezentacja mężczyzn, brak celów w życiu i zamierzeń na najbliższą przyszłość, **środek na ogólnej skali marginalizacji**, 20% niepełnosprawnych);

4. **aktywni życiowo** (względnie młodzi, lepiej wykształceni i zamożniejsi, **najniższa pozycja na ogólnej skali marginalizacji**, 27% niepełnosprawnych).

Typy 1 i 4 bardziej różnią cechy statusowe, a 2 i 3 raczej styl życia i płeć. Populacja jest więc zróżnicowana, co należy uwzględniać w polityce społecznej.

Weryfikacja stereotypów na temat środowisk popegeerowskich

Na koniec omówię badania społeczności popegeerowskich, które przeprowadził zespół Z. Kawczyńskiej-Butrym (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski). Ankietowano 1278 mieszkańców z 46 osiedli byłych PGR w 6 z 18 powiatów woj. warmińsko-mazurskiego, dobór powiatów był celowy wg stopy bezrobocia (2 o najniższej, dwa o średniej i dwa o najwyższej stopie), zbadano członków z 20% rodzin mieszkających w tych osiedlach. Naukowcy współpracowali ze Związkiem Byłych Pracowników PGR (pierwsze walne zgromadzenie tej organizacji odbyło się w lipcu 1998) i Agencji Rynku Rolnego Skarbu Państwa.

Jednym z celów badania było zweryfikowanie stereotypów dotyczących osiedli popegeerowskich: „betonowe slumsy, enklawy nędzy, agresji i beznadziei”. Ogólne charakterystyki mieszkańców tych „slumsów” były następujące.

- 70% pozostawało w związku małżeńskim.
- Wśród badanych gospodarstw domowych było **znacznie więcej niż ogółem dla Polski gospodarstw wieloosobowych** (od 4 i więcej osób).
- Respondenci mieli niski poziom wykształcenia, ok. 56% miała wykształcenie podstawowe (49%) i niepełne podstawowe (7%), a 24 % zasadnicze zawodowe.

Struktura wykształcenia również odbiegała od ogólnopolskiej.

Na ogół ubóstwo wiąże się z substandardowymi warunkami mieszkaniowymi, co potwierdzają badania ogólnopolskie (np. brak ustępu spółkiwanego 40%, brak łazienki 43% w gospodarstwach domowych poniżej minimum socjalnego). **Jednak w przypadku badanych środowisk sytuacja mieszkaniowa była bardziej korzystna, niemal wszystkie miały ustęp, łazienkę i wodociąg, gorzej niż w Polsce ogółem było z ciepłą wodą (32%) i telefonem (56%), ale i tak były to wyższe wskaźniki w porównaniu z ogółem gospodarstw domowych poniżej linii ubóstwa oraz wiejskich gospodarstw domowych. W przypadku centralnego ogrzewania odsetki były większe niż dla ogółu Polski.**

Stąd teza, że mamy tu do czynienia z **dekompozycją statusu**, a nie z jego degradacją we wszystkich wymiarach. **Jest to marginalizacja względna, a nie absolutna, tzn. nie we wszystkich wymiarach sytuacja jest gorsza w porównaniu z ogółem i innymi grupami społecznymi.**

M. Butrym zbadał uczestnictwo mieszkańców osiedli popegeerowskich w wyborach i ich udział w organizacjach społecznych, zawodowych i politycznych, aby sprawdzić hipotezę o **marginalizacji społeczno-politycznej** tych środowisk. Wyniki badania były następujące:

- W wyborach prezydenckich (1995) brało udział 85% (dla Polski ogółem - 64-68%), w parlamentarnych (1997) - 51% (Polska - 48%), samorządowych (1998) - 61% (Polska 45%).
- Deklarujących, że nie należą do żadnej organizacji było 92% (Polska 76%), do jednej należało 6,5% (Polska 13%, w badaniach CBOS pytano o aktywne uczestnictwo), do więcej niż jednej 1,6% (Polska 11%, w badaniach CBOS pytano o aktywne uczestnictwo). Wskaźniki te były również niższe w porównaniu z tymi dla mieszkańców wsi ogółem. Najwięcej osób z osiedli popegeerowskich należało do związków zawodowych i do Związku Byłych Pracowników PGR.

Wnioski: **niejednoznaczność obrazu, większa niż ogólna frekwencja wyborcza, ale mniejsza niż ogólnopolska i na wsi przynależność do organizacji społecznych.**

Zwrócono również uwagę na sytuację ludzi młodych (18-30 lat). Porównano hierarchię celów i dążeń życiowych z ogólną populacją ludzi w tym wieku, w nawiasach miejsce w rankingu w porównaniu z badaniami ogólnopolskimi.

- Udać życie rodzinne, dzieci (poPGR 1, CBOS 1)
- Ciekawa praca zgodna z zainteresowaniami (poPGR 2, CBOS 2)
- **Spokojne życie** (poPGR 3, CBOS 5)
- **Dobrobyt materialny, zdobycie majątku** (poPGR 4, CBOS 6)
- **Przyjaźń, miłość** (poPGR 5, CBOS 3)
- **Kariera zawodowa** (poPGR 7, ale po rozrywkach, życiu towarzyskim, CBOS 4)

Jak widać, spokojne życie i dobrobyt były ważniejsze dla młodzieży ze społeczności popegeerowskich od przyjaźni, miłości i kariery zawodowej, które z kolei dla próby ogólnopolskiej były wyżej w tym rankingu. Można na tej podstawie próbować dowodzić, iż młodzież popegeerowska reprezentuje kulturę w pewnym stopniu odmienną od przeciętnej dla polskiej młodzieży.

Co zamierzała młodzież PGR robić w najbliższej przyszłości? Wyniki (suma odpowiedzi zdecydowanie tak i raczej tak).

- Dalej się uczyć 48%.
- Podjąć pracę 81%.
- Założyć własną firmę 30%.
- Wyjechać za granicę 36%.
- Pracować w gospodarstwie lub prowadzić dom 30%.
- Pójść na zasiłek 7%.
- Zdobycie mieszkanie na własność 61%.
- Wychowywać dzieci 64%.

Dodatkowa informacja o tej grupie: 32% nie miało zawodu wyuczonego. Kontynuowało naukę w szkole średniej lub studiowało 18%. W państwowym zakładzie pracy chciało pracować 41%.

Na koniec w publikacji z tych badań przedstawiono stereotypy funkcjonujące o środowiskach popegeerowskich oraz to, co wynikało z badań.

- Niski poziom wykształcenia – **potwierdzony**.
- Brak lub niskie aspiracje dotyczące kształcenia dzieci – **nie potwierdzone** (74% chciało dla nich wyższego dla dzieci lub wnuków).
- Bierny stosunek do pracy – **nie w pełni potwierdzony** (na pytanie, jaką pomoc powinni dostać mieszkańcy osiedli PGR większość odpowiadała, że pracę, ale oczekiwano pomocy w jej uzyskaniu; 27% poszukiwało pracy, z tego połowa ponad dwa lata).
- Brak zainteresowania aktywnością na własny rachunek – **potwierdzony** (głównie aspiracje do pracy najemnej).
- Niska dbałość o jakość życia – **potwierdzone** (zdecydowana większość nie oczekiwała poprawy warunków życia, może to jednak wynikać z dostosowania oczekiwań do realiów).
- Postawy roszczeniowe – **nie w pełni potwierdzone** (chodzi tu o interpretację odpowiedzi na pytanie „jaką pomoc powinni otrzymywać?”. Wiele respondentów wskazywało na pomoc społeczną, choć uzasadniali jej przyznanie wiekiem (dla dzieci), stażem pracy czy zdrowiem).
- Niski udział w wyborach i aktywność polityczna jako przejawy automarginalizacji – **nie potwierdzone** (aktywność i frekwencja wyższa niż ogólnopolska i wojewódzka, ale to z kolei interpretuje się jako wiarę w onnipotencję państwa i brak wiary w to, co mogą ludzie samodzielnie osiągnąć).

- Złe warunki mieszkaniowe – **nie potwierdzone** (wyższy standard w porównaniu z danymi dla wsi ogółem i z warunkami mieszkaniowymi ubogich).
- Bezrobocie i złe warunki bytowe – **potwierdzone** (65% rodzin nie osiągało dochodów na poziomie minimum socjalnego, 33% połowy tego minimum).

Podsumowanie

Badania prowadzone w ramach Diagnozy Społecznej i projektu opisywanego przez Domańskiego porównywały zmarginalizowanych i wykluczonych z niewykluczonymi, a wnioski były dość zaskakujące. W Polsce w 2000 r. podklasa była raczej potencjalnością niż rzeczywistością, sytuacja wyłączonych ze świata pracy i ubogich nie odbiega znacząco od sytuacji typowych klas niższych. W latach 2000-2005 poziom zagrożenia wykluczeniem społecznym i samego wykluczenia zmniejszył się, a zidentyfikowani jako wykluczeni nie różnili się zbyt mocno pod względem społecznego funkcjonowania od reszty społeczeństwa. Transformacja nie spowodowała wytworzenia się podklasy, a pierwsze pięciolecie XXI. w też napawa optymizmem, np. nie ma spójnego syndromu wykluczenia społecznego, zmniejszył się odsetek trwale wykluczonych.

W kolejnych badaniach otrzymujemy zróżnicowany obraz korzystających z pomocy społecznej z wnioskiem, że ci którzy korzystali najdłużej byli w najgorszej sytuacji, co świadczyć może o tym, że pomoc społeczna nie jest instrumentem skutecznym w przeciwdziałaniu marginalizacji (dla konserwatywnych krytyków była wręcz czynnikiem marginalizacji). Z badań kolejnych wynika, że sytuacja osób niepełnosprawnych fizycznie jest również bardzo zróżnicowana pod względem miejsca na skali marginalizacji, co też być może powinno wpływać na różnicowanie polityki społecznej wobec tej grupy. Ostatecznie obraz środowisk popegeerowskich okazuje się nie tak jednoznaczny, jakby wynikało z potocznych stereotypów.

Charakterystyczne dla badań marginalizacji i wykluczenia społecznego są **wieloaspektowe badania panelowe skoncentrowane na grupach znajdujących się pod jakimś względem w sytuacji gorszej niż inne w społeczeństwie rynkowym. Ukazują one, że nie są to zbiorowości jednorodne, a problemy takie jak ubóstwo, niepełnosprawność czy bezrobocie nie zawsze i nie dla wszystkich są czynnikami marginalizującymi i wykluczającymi.**

Wykluczenie społeczne w działaniach Unii Europejskiej i Rady Europy

Wprowadzenie

Przechodzę teraz do ukazania jak na wykluczenie społeczne próbowano odpowiadać na poziomie polityki europejskiej. Interesujące są więc Unia Europejska i Rada Europy (RE), która powstała wcześniej niż Europejska Wspólnota Gospodarcza i miała głównie cele pozagospodarcze (np. ochrona praw człowieka). Wyrażenie „wykluczenie społeczne” zaczęło być w Polsce bardziej popularne, gdy przystąpiliśmy do jednego z programów UE, którego cele zostały określone w kontekście walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (*social exclusion*). Rozpocznę więc od tej organizacji i przedstawię w historycznej perspektywie jej inicjatywy i działania związane z tematem wykładu. Poprzestanę na treści tej polityki, bez prób pokazywania jej bezpośrednich rezultatów i bardziej pośredniego wpływu na grupy czy zbiorowości, które uznaje się za zagrożone marginalnością lub wykluczone. Źródłem informacji na temat treści polityki będą różnego rodzaju oficjalne dokumenty. Podobne podejście zastosuję do opisu polityki RE, która również zajmuje się problematyką ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Unia Europejska

Historia polityki społecznej w ramach integracji europejskiej jest krótsza niż praktyczny wyraz tej integracji, który rozpoczął się w latach 50. XX wieku. Głównym celem była integracja gospodarcza w postaci „swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału”, a w bardziej zaawansowanej formie - „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 (art. 51). Z biegiem czasu rósł jednak nacisk na rozszerzenie celów integracji europejskiej na zagadnienia polityki społecznej, w tym na problematykę walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Cztery wspólnotowe programy, w tym jeden nieudany

Jak podkreślałem 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 szerzej zakrojonych Programów Działań Społecznych (Social Action Programme). 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**”.

Stwierdzono tam poza tym, 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”.

Taka retoryka bardzo już nam przypomina te określenia wykluczenia społecznego, które kładły nacisk na uczestnictwo. W samym programie przewidziano m.in. „długoterminowy program na rzecz społecznej reintegracji ludzi niepełnosprawnych” oraz „**działanie przeciwko ubóstwu**”, którego głównym celem miało być:

- „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”.

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*).

Decyzja Rady Wspólnot Europejskich z 1975 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”. Początkowo program przewidziano na lata 1975-1976, a potem go przedłużono do 1979 i uzupełniono dodatkowym programem, który trwał do 1981. Decyzja o przedłużeniu motywowana była głównie tym, że wiele projektów i badań nie zostało ukończonych do 1976. Pilotażowe projekty miały dotyczyć **„testowania i rozwijania nowych metod pomagania osobom dotkniętym i zagrożonym ubóstwem” z udziałem samych ubogich oraz „badań w celu lepszego zrozumienia natury, przyczyn, zakresu i mechanizmów ubóstwa”**. Wymagano więc od projektów, jakie miały być finansowane przez program innowacyjności i uczestnictwa samych ubogich i 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”**.

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 Wspólnot Europejskich.

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

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 zasoby:

- **„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”**.

W ramach tego programu finansowano m.in. projekty działań na rzecz niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, młodych bezrobotnych, starszych migrantów, uchodźców i repatriantów, bezdomnych i osób starszych wg zalecenia Parlamentu Europejskiego: „mniej słów więcej czynów”; zaangażowanie Eurostatu w zadanie 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 sprawą 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”

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

Trzeci program przewidziano na lata **1989-1994** – tym razem decyzja Rady ustanawiała **„średnioterminowy program działań Wspólnoty dotyczących ekonomicznej i społecznej integracji grup ekonomicznie i społecznie mniej uprzywilejowanych w społeczeństwie”** z budżetem 55 mln ECU. 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 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 grupy społeczne najbardziej narażone 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). 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”.

Podkreślano 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 powstała też EAPN - Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu zrzeszająca organizacje pozarządowe.

Planowano czwarty program na okres 1994-1999 pn. **„średnioterminowy program działań w celu zwalczania wykluczenia i promowania solidarności: nowy program**

wspierania i stymulowania innowacji”. Rada Europejska nie przyjęła go, mimo to Komisja Europejska uruchomiła środki budżetowe dla 86 projektów zwalczania wykluczenia społecznego w 1995. Zaskarżyła to do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Wielka Brytania poparta przez Niemcy i Danię oraz Radę, natomiast decyzji Komisji bronił Parlament Europejski. 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. O usunięciu ubóstwa mógł też zdecydować opór UK pod rządami konserwatystów, którzy twierdzili, że w bogatych społeczeństwach nie może już być mowy o ubóstwie. Z politycznego punktu widzenia wydaje mi się, że „mniej uprzywilejowany” lub nawet „najbardziej nieuprzywilejowany” czy „w najbardziej niekorzystnej sytuacji” to łatwiejsze do zaakceptowania dla polityków nazwy w porównaniu z ubóstwem. Był to wyraz zmiany terminologicznej w języku wspólnotowych dokumentów albo w myśleniu o tych sprawach 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. Część tej słabości próbowano przezwyciężyć za pomocą deklaracji pt. **Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników** z 1989 (deklaratywny charakter spowodował sprzeciw Wielkiej Brytanii pod hasłem „wy zatrzymajcie Europę socjalną, a my zatrzymamy miejsca pracy”) i przygotowanych w ramach jej 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.

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

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”.

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

Istotne ze względu na gwarantowanie 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*) (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** (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 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). 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.
Połowa państw członkowskich ustanowiła środki społecznej integracji często powiązane ze szkoleniem i zatrudnieniem (np. nie uwzględnianie 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 doświadczających 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 członkowskie 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 zadano też 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 jest instrumentem integracji. Rosnąca liczba tych, którzy z niego korzystają jest niepokojąca, gdyż jest to wskaźnik tego, że zawiodły inne sposoby przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Jak wspominałem, czwarty program UE, który miał być kontynuacją trzech 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 przejęciem władzy w Wielkiej Brytanii przez Partię Pracy w 1997. Wówczas to zniknął główny oponent rozwijania w UE polityki społecznej. W tym samym roku uchwalono **Traktat Amsterdamski**, który wszedł w życie w 1999. 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”:

- **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 ujednolicenie

(*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 ujednolicenia przepisów i regulacji Państw Członkowskich...”.

Ponadto Traktat był podstawą do ustanowienia **Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ)** już w 1997 (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 uwzględniona. 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”.

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

- „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:
 - o identyfikowało i zwalczało wszystkie formy dyskryminacji w dostępie do rynku pracy, do edukacji i szkolenia,
 - o 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.
 - o 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**, w której główny cel UE to „**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” (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 traktuje się 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, nieznacznie je zmodyfikowano w 2002 r.

Cele walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

„I. 1.1. Ułatwiać uczestnictwo w zatrudnieniu i 1.2 Ułatwiać dostęp do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich.

Ad 1.1.

1. Promowanie dostępu do zatrudnienia stabilnego i dobrej jakości dla wszystkich kobiet i mężczyzn zdolnych do pracy, w szczególności:
 - a. Tworzenie ścieżek do zatrudnienia dla najbardziej narażonych grup poprzez programy szkoleniowe.
 - b. Rozwój polityk promujących łączenie pracy zawodowej i życia rodzinnego, włącznie z opieką nad dziećmi i innymi osobami zależnymi.
 - c. Wykorzystanie możliwości jakie niesie w tym względzie gospodarka społeczna (np. spółdzielnie socjalne).
2. Zapobieganie wykluczeniu ze świata pracy poprzez poprawę zatrudnialności (tzn. działania skierowane do zagrożonych lub wykluczonych) zarządzanie zasobami ludzkimi, organizację pracy i kształcenie ustawiczne.

Ad. 1.2

1. Organizować systemy zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby w szczególności:
 - a. **Zagwarantować by każdy miał wystarczające zasoby konieczne by żyć zgodnie z ludzką godnością.**
 - b. Przewyćczać przeszkody w zatrudnieniu poprzez:
 - i. Zapewnienie, że podjęcie zatrudnienia zaowocuje zwiększeniem dochodu;
 - ii. Promowanie zatrudnialności.
2. 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).
3. Wprowadzić polityki, które mają na celu dostępność opieki zdrowotnej dla wszystkich odpowiednio do ich sytuacji, włączając w to osoby zależne [od opieki innych].
4. Należy 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. Zapobiegać ryzykom wykluczenia

1. Rozwijać potencjał społeczeństwa opartego na wiedzy i nowych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, dbając o to by nikt nie został wykluczony, w szczególności osoby niepełnosprawne.
2. Wprowadzić polityki, które mają zapobiegać kryzysowym sytuacjom życiowym takim jak zadłużenie, wykluczenie ze szkoły, stanie się bezdomnym.

3. Uruchomić działania mające na celu zachowanie solidarności w ramach rodzin we wszelkich jej formach.

III. Pomagać najbardziej narażonym

1. Promować społeczną integrację kobiet i mężczyzn zagrożonych trwałym ubóstwem, np. z powodu niepełnosprawności lub przynależności do grup o szczególnych problemach integracyjnych.
2. Podejmowanie działania w celu eliminacji wykluczenia dzieci i dawanie im możliwości społecznej integracji.
3. Podejmowanie wszechstronnych działań z korzyścią dla obszarów dotkniętych wykluczeniem.

Cele te mogą być osiąganę przez włączanie ich we wszystkie inne cele i/lub poprzez specjalne działania i polityki.

IV. Mobilizować wszystkich aktorów/organizacje

1. Promować zgodnie z krajową praktyką uczestnictwo i wyrażanie swoich doświadczeń przez ludzi dotkniętych wykluczeniem, szczególnie, gdy chodzi o ich sytuację oraz działania i środki, które ich dotyczą.
2. Włączyć walkę z wykluczeniem w całościową politykę poprzez:
 - a. Mobilizowanie władz publicznych na wszystkich szczeblach zgodnie z ich kompetencjami.
 - b. Rozwijanie struktur i procedur koordynacyjnych.
 - c. Przystosowanie administracyjnych i społecznych służb do potrzeb osób podlegających wykluczeniu i zapewnienie, że personel pierwszej linii jest wrażliwy na te potrzeby.
3. Promowanie dialogu i partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi instytucjami, publicznymi i prywatnymi, np. poprzez:
 - a. Angażowanie partnerów społecznych, NGOów i dostarczających usługi społeczne do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego.
 - b. Zachęcanie do społecznej odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania wszystkich obywateli w walce przeciw społecznemu wykluczeniu.
 - c. Wspieranie społecznej odpowiedzialności biznesu.”

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.

Europejska Strategia Zatrudnienia i Strategia Inkluzji Społecznej realizowane są za pomocą **Otwartej Metody Koordynacji**, która polega m.in. na tym: 1) wspólnie ustalone cele i wskaźniki ich realizacji, 2) Krajowe Plany Działań (KPD), 3) 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. Z różnic między tymi strategiami warto podkreślić, że:

1. ESZ ma mocniejsze podstawy prawne i bardziej odpowiada dominującym poglądom - wzrost zatrudnienia jako główny sposób walki z wykluczeniem społecznym (dyskurs reintegracyjny wg Ruth Levitas).
2. ESZ jest finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, a w przypadku SIS brak wyraźnego źródła finansowania, może poza **Wspólnotowym Programem Działań w zakresie Zwalczania Wykluczenia Społecznego 2002-2006** (budżet 75 mln Euro przeznaczony głównie na wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie badań).
3. KPD w przypadku ESZ był roczny, a SIS – dwuletni.
4. Planuje się w 2006 r. połączenie SIS z podobnymi inicjatywami w dziedzinie systemów ochrony zdrowia i emerytur w ramach **Procesu Ochrony Społecznej**

(*social protection process*) oraz likwidację KPD/SIS, w to miejsce mają być przedstawiane Komisji raporty krajowe sporządzane co trzy lata. Nie dotyczy to jednak ESZ (wskazówki 2005-2008 zostały połączone z ogólniejszymi rekomendacjami dla polityk gospodarczych, ale nadal mają odrębny charakter).

Przedstawię teraz kilka fragmentów podsumowujących Krajowe Plany Działań 2003-2005, które znalazły się we „**Wspólnotowym raporcie na temat inkluzji społecznej**” (Joint Inclusion Report) z 2003. Najpierw przytoczę definicję wykluczenia społecznego, która znalazła się w tym raporcie.

- „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”.

Należy zauważyć, że wykluczenie społeczne uznano tu za proces utrudniający pełne uczestnictwo i ograniczający dostęp do władzy. 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”.

Kolejne fragmenty z tego raportu to wskazanie wyzwań, priorytetów i zaleceń dla państw członkowskich. „Mimo pozytywnego rozwoju wiele jeszcze zostało do zrobienia, w szczególności zaś:

- 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 osiąganie 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.
- Społeczeństwo 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 społeczne wzajemnie się wzmacniały.

Sześć głównych priorytetów na lata 2003-2005

1. Inwestowanie i dopasowywanie aktywnych programów rynku pracy do potrzeb osób, które mają największe trudności w dostępie do rynku pracy.
2. Zapewnienie, że programy ochrony socjalnej będą odpowiednie i dostępne dla wszystkich oraz dostarczą bodźców do podejmowania pracy osobom do niej zdolnym.
3. Zwiększenie dostępu osób najbardziej zagrożonych i tych z największym ryzykiem wykluczenia społecznego do przyzwoitego mieszkania, dobrej jakości ochrony zdrowia i możliwości kształcenia ustawicznego.
4. Wdrożenie i skoordynowanie wysiłków w celu zapobiegania wczesnemu przerywaniu edukacji i wspieranie bezproblemowego przejścia ze szkoły do pracy.
5. Rozwój strategii wyeliminowania ubóstwa dzieci.
6. Stworzenie bodźców dla ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego imigrantów i mniejszości etnicznych.

W celu zapewnienia dalszego rozwoju osiągnięć narodowych planów w zakresie inkluzji społecznej oraz przed zaplanowaną oceną otwartej metody koordynacji w 2005, Unia i kraje członkowskie powinny:

- Zapewnić mobilizację i uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron szczególnie spośród organizacji pozarządowych i samych wykluczonych w monitorowaniu i wdrażaniu narodowych planów działań oraz zapewnienie większej widoczności jako instrumentu pobudzania do debat politycznych wsparcia dla narodowych strategii,
- Zapewnić spójność i wzajemne wzmacnianie się Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Procesu Inkluzji Społecznej, a także dobre współdziałanie w ramach **zoptymalizowanego procesu ochrony socjalnej** (*social protection process*),
- Zapewnić, żeby priorytety KPD/inkluzja zostały uwzględnione w średniookresowym przeglądzie Funduszy Strukturalnych i w ich strategiach na przyszłość po 2006 r.
- Uwzględnić w pełni kwestie płci i nabierający znaczenia problem wykluczenia imigrantów i mniejszości etnicznych.
- Rozwijać wspólnie uzgodnione wskaźniki lub wskaźniki narodowe dla oceny celów narodowych mając na uwadze ułatwienie oceny osiągnięć w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia w 2005.
- Rozwijanie narodowej bazy statystycznej w celu skutecznego monitorowania strategii inkluzji społecznej i przygotowania jej do wdrożenia EU-SILC (statystyka dochodów i warunków życia).
- Wykorzystanie bazy dobrych praktyk, wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie pozytywnych przykładów za pomocą Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i Wspólnotowego Programu Działań w zakresie Zwalczania Wykluczenia Społecznego 2002-2006.
- Wspieranie stopniowego włączania nowych państw w Proces Inkluzji Społecznej w oparciu o Wspólne Memoranda na temat inkluzji społecznej i KPD, które mają powstać w 2004.”

Wspomniano też o tym, że cele UE w zakresie inkluzji społecznej powinny być zgodne z Ogólnymi Wskazówkami dla Polityki Gospodarczej i z Europejską Strategią Zatrudnienia.

Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu podjęła się oceny treści i realizacji Krajowych Planów Działań, które przygotowały państwa członkowskie na lata 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	Rządy zbyt duży nacisk kładą na dostęp do pracy (szczególnie na programy typu

wykluczeniem.	workfare, 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/inkluzji 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 walki z ubóstwem i wykluczeniem, poza bardziej technicznymi sprawami dostosowania prawa krajowego do UE.	W niektórych krajach kandydujących obawy wzbudza to, że częścią procesu transformacji była prywatyzacja polityk społecznych. Ponadto mobilizowanie wszystkich aktorów może być prawdziwym wyzwaniem dla wielu z tych krajów.

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”.

Niestety, zamiast tego mechanizmu zlikwidowano obowiązek opracowywania dwuletnich KPD w zakresie inkluzji społecznej, co wywołało również protesty EAPN.

W ramach dyskusji nad oceną realizacji Strategii Lizbońskiej SIS jest coraz mniej widoczna na co dowodem jest wydany w listopadzie 2004 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 „wykorzenienia ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego”**.

W 2005 opublikowano pierwszy z serii raportów traktujących jednocześnie o ochronie socjalnej i inkluzji społecznej (Proces Ochrony Socjalnej). Ma on tylko 12 stron i głównie omawia się w nim sprawy inkluzji 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), 6) 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.

Podsumowując, można postawić hipotezę, że temat „ubóstwo i wykluczenie społeczne” w działaniach o charakterze społecznym UE schodzi na dalszy plan. Średniookresowa ocena Strategii Lizbońskiej i zmiany w jej realizacji zostały podyktowane głównie przez obawy o kondycję gospodarki w rozszerzonej Unii. Jak to ujął J.M. Barroso, gdy mamy troje dzieci i jedno z nich choruje, to powinniśmy skoncentrować uwagę właśnie na nim, ale nadal przecież kochamy pozostałe.

Rada Europy

Rada Europy (RE, nie należy jej mylić z Radą Europejską, która jest organem UE) powstała w 1949 (a więc przed EWG), Polska należy do niej od 1991. Głównymi instrumentami oddziaływania Rady na Państwa członkowskie są konwencje i zalecenia, z których w kontekście wykładu najważniejsza jest Europejska Karta Społeczna (EKS z 1961, ratyfikowana przez Polskę w 1997. Zrewidowana wersja EKS - 1996). W artykule 13 ustanowiono prawo do pomocy społecznej i medycznej dla każdego, kto nie ma odpowiednich zasobów (Polska go nie ratyfikowała), który Europejski Komitet Praw Społecznych, nadzorujący zgodność prawa i praktyk krajowych z EKS, uznaje za wymagający systemu MDG. Jedno z praw dodanych w Zrewidowanej EKS, którą Polska podpisała w październiku 2005 to prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (art. 30) oraz prawo do mieszkania interpretowane m.in. jako obowiązek przeciwdziałania bezdomności (art. 31).

Trzy zalecenia i projekt „Godność człowieka i wykluczenie społeczne”

Wśród zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego RE warto wspomnieć o trzech w kontekście tematu wykładu. W **1980 uchwalono zalecenie na temat ubóstwa w Europie** (*on poverty in Europe*), wspomniano tam o wykluczeniu społecznym:

- „Podkreślając, że sytuacja tych segmentów populacji charakteryzuje się nie tylko materialnymi trudnościami, ale również wykluczeniem społecznym, brakiem uczestnictwa w życiu obywatelskim (*civic*), politycznym i kulturalnym oraz

trudnościami w systemie edukacyjnym”, a nieco dalej podkreślono, że „przeciwdziałanie (*fight*) ubóstwu i wykluczeniu społecznemu” powinno być głównym przedmiotem troski państw członkowskich.

Jak z tego wynika, problematyka wykluczenia społecznego pojawia się w kontekście ubóstwa podobnie, jak to było w przypadku pierwszego i drugiego programu UE w tym zakresie.

W 1992 uchwalono kolejne ważne zalecenie „na temat głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów” (*on severe poverty and social exclusion: towards guaranteed minimum levels of resources*). Jest tam mowa m.in. o tym, że

- „Większość systemów ochrony socjalnej oparta jest na przesłance, że ci którzy nie pracują lub pracują w niepełnym wymiarze czasu mają jedynie prawo do odpowiednio ograniczonych lub zmniejszających się zasobów. Działają one na zasadzie bodźców do pracy i pośrednio zawierają negatywną ocenę sytuacji tych, którzy ani nie znaleźli pracy, ani nie korzystają ze szkoleń”.

W sytuacji masowego bezrobocia takie systemy nawet najlepiej zarządzane i dostosowane do zmieniających się warunków nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb, a poza tym wskazano, że definiowanie pracy poprzez odpłatne zatrudnienie stawia w niekorzystnej sytuacji tych, którzy prowadzą bardzo pożyteczną działalność na rzecz lokalnej społeczności. Przywołano też artykuł 13 Europejskiej Karty Społecznej i dwa zalecenia UE w tym względzie (patrz wyżej) uznając, że:

- „celem i zasadą polityki publicznej (*policy*) jest gwarantowanie zasobów na przyzwoitym minimalnym poziomie tym, którzy są w potrzebie”.

Ostatnie z zaleceń, o których chciałbym wspomnieć zostało uchwalone w 1998 i dotyczyło zwalczania wykluczenia społecznego i wzmocnienia spójności społecznej w Europie (*Fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe*). Zalecono tam m.in.:

1. w dziedzinie **planowania miejskiego i mieszkalnictwa** m.in. wzmocnienie ochrony prawnej najemców i podnajmujących, którzy są ofiarami ubóstwa, stymulowanie podaży mieszkań o niskich czynszach i rozwój programów budowy i renowacji mieszkań socjalnych, takie planowanie miasta, aby zapobiegać powstawaniu gett i przemocy;
2. w dziedzinie **edukacji i szkoleń** m.in. przeciwdziałanie niekorzystnej sytuacji edukacyjnej ubogich i wykluczonych, wspieranie programów szkoleniowych dla bezrobotnych w każdym wieku;
3. w dziedzinie **ochrony zdrowia** m.in. zapewnienie bezpłatnej opieki medycznej ubogim w celu zapobiegania groźnym chorobom, zwalczanie chorób rozpowszechnionych wśród ubogich poprzez specjalne programy medyczne;
4. w dziedzinie **prawa** m.in. ustanowienie pomocy prawnej dla ubogich, ustanowienie usług doradczych w zakresie prawa dla osób wykluczonych, potrzebujących szybko pomocy.

Wskazano więc na zadania dla polityki mieszkaniowej, polityki edukacyjnej, polityki zdrowotnej i polityki w zakresie dostępu do pomocy prawnej w stosunku do osób ubogich i wykluczonych społecznie.

W latach 1990. Rada Europy sfinansowała projekt pod kierownictwem Katherine Duffy „**Godność człowieka i wykluczenie społeczne**” (1994-1998), zakończony rekomendacjami w pięciu dziedzinach: zdrowie, mieszkanie, zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i edukacja. Oto one:

„**Zdrowie**

- celem priorytetowym powinien być powszechny zakres podmiotowy i uczynienie usług rzeczywiście dostępnych dla wszystkich;
- przywrócenie koncepcji zapobiegawczych w zdrowiu publicznym (szczególnie zwracając uwagę na procesy zagrażające chorobami psychicznymi, które często dotyczą ludzi w warunkach społeczno-ekonomicznej niepewności, ubóstwa i wykluczenia);
- równy dostęp dla wszystkich, włączając w to narażone grupy, do leczenia wysokiej jakości i fizyczny dostęp do wszystkich udogodnień dla niepełnosprawnych;
- przemyślenie zagadnień popytu i braku popytu oraz odmowy udzielenia opieki medycznej;
- objęcie świadczeniami grup w potrzebie, dostępność usług dla użytkowników i koszty usług dla nich;
- ponowna ocena relacji między władzami zdrowotnymi a usługami społecznymi i ustalenie czy wymagane są zmiany;
- analiza sposobów zmiany działania instytucji medycznych w celu zaspokajania potrzeb grup mających trudności;
- promowanie roli organizacji pozarządowych, a szczególnie organizacji pacjentów.

Mieszkanie

- szybka reakcja na zagrożenia poprzez nadzór i bezpośrednie usługi;
- zapobieganie eksmisjom;
- utrzymanie i rozbudowa wygodnych i dostępnych mieszkań i pomoc finansowa dla gospodarstw domowych;
- uwzględnienie potrzeb specjalnych (odpowiednio do typu gospodarstwa domowego, cyklu życia rodziny, stylu życia, poziomu zdrowia, etc.);
- formułowanie polityki skoncentrowanej na obszarach (regeneracja obszarów wiejskich, polityka miejska, planowanie miast etc.) bez tracenia z oczu faktu, że różne kwestie są powiązane (zatrudnienie, zdrowie, edukacja, życie rodzinne);
- wspieranie badań porównawczych w dziedzinie mieszkaniowego wymiaru wykluczenia społecznego i wymiana informacji na temat dobrych praktyk w tym zakresie;
- promowanie zaangażowania Funduszu Inwestycji Społecznych.

Zatrudnienie

- zapewnienie równości szans między kobietami i mężczyznami oraz niedyskryminacyjnych i skutecznych polityk zatrudnienia dla osób mających trudności (szczególnie długotrwale bezrobotnych i młodych);
- wspieranie tworzenia zatrudnienia poprzez podział istniejącej pracy;
- jak najlepiej wykorzystać wszystkie programy tworzenia miejsc pracy (działania lokalne, programy pomagające na starcie i samozatrudnienie, „gospodarka społeczna”);
- rozważanie różnych sposobów udzielania pomocy;
- zapewnienie znaczącego wsparcia dla integracji i reintegracji na rynku pracy w oparciu o następujące wskazówki:
 - znalezienie pracy dla długotrwale bezrobotnych;
 - usługi wsparcia by pomóc ludziom w integracji ze społecznością i zapobiegać utracie wiary w siebie;
 - programy szkoleniowe;
 - tworzenie trwałego zatrudnienia i zamożności poprzez rozwój spółdzielczości i pośrednictwo pracy.

Zabezpieczenie społeczne

- powszechny dostęp do zabezpieczenia społecznego, badanie braku dostępu poprzez analizę następujących barier:
 - praktycznych i administracyjnych;
 - psychologicznych i poznawczych;
 - kulturowych;
 i praktycznych inicjatyw już przedsięwziętych w tym zakresie;
- badanie pozytywnego wpływu zabezpieczania społecznego na rozwój społeczny i gospodarczy;
- dostosowanie europejskich systemów zabezpieczenia społecznego do zmian w praktykach zatrudnienia i w życiu rodzinnym, włączając w to indywidualizację prawa do zabezpieczenia społecznego;
- wzmacnianie roli pracowników socjalnych i wolontariuszy, którzy wciąż są pośrednikami dla wykluczonych i uczynienie z nich prawdziwych „mediatorów praw człowieka”.

Edukacja

- analiza trudności w zdobyciu dostępu do szkoleń, edukacji podstawowej i wyższej w kontakcie ze światem biznesu;
- wspieranie edukacji dla demokratycznego obywatelstwa jako warunku wstępnego dla aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie;
- rozpoznanie psychologicznych i społecznych przeszkód w edukacji;
- promowanie uzyskiwania rodzicielskich kwalifikacji przez młodzież. Obowiązki każdego rodzica powinny być wyraźnie określone, rodzice powinni być traktowani jako osoby ważne w życiu dzieci i młodzieży (... *regarded as interlocutor and agent in all dimensions of the child's and adolescent's life*);
- wspieranie wstępnego i dalszego szkolenia pracowników socjalnych i pracowników służby zdrowia, jak i innych profesjonalistów zajmujących się wykluczonymi z uwzględnieniem wsparcia pracy w sieci na lokalnym i międzynarodowym poziomie;
- promowanie badań na poziomie europejskim nad rozwojem edukacji w zakresie praw człowieka dla innych profesji (planiści, architekci, nauczyciele etc.).”

I tu powtarzają się postulaty dotyczące polityki zdrowotnej, mieszkaniowej, zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i edukacyjnej, wspomniano także o konieczności kształcenia pracowników niektórych rodzajów służb społecznych.

W 1997 RE uznała, że **spójność społeczna jest „jedną z naczelných potrzeb w Europie i... zasadniczym uzupełnieniem wspierania praw i godności człowieka”**. W 1998 powstał **Europejski Komitet Spójności Społecznej** w celu m.in. opracowania Strategii Spójności Społecznej. Zagadnienia te ma w swoich kompetencjach **Dyrekcja Generalna III Spójność Społeczna**, powołana w 2000 w celu zintegrowania działań RE w sferze społecznej. Jej najogólniejszym celem jest:

- „Sprzyjanie spójności społecznej i promowanie poprawy jakości życia w Europie dla rzeczywistej realizacji podstawowych praw człowieka i szacunku dla ludzkiej godności.”

Strategia Spójności Społecznej z 2000 r.

W RE głównym pojęciem organizującym dyskurs i działania wokół tematyki wykładu jest **spójność społeczna** (*social cohesion*) (w języku UE rzadko, ale jednak też mowa o *social cohesion*, np. w głównym celu Strategii Lizbońskiej, bez przymiotnika „społeczna” oznacza jednak spójność albo „kohezję” w kontekście zróżnicowania sytuacji między regionami i polityki regionalnej UE). W dokumentach związanych ze **Strategią Spójności Społecznej** (SSS) pisano, że spójność ta staje się zasadniczym warunkiem stabilności demokratycznego społeczeństwa:

- „Społeczeństwa podzielone i nierówne są nie tylko niesprawiedliwe, ale nie gwarantują również stabilności w dłuższym okresie. Wielu ludzi jest w praktyce wykluczonych z korzyści, jakie przynosi postęp społeczny i ekonomiczny... rządy muszą dbać nie tylko o to by dobrze działała gospodarka, ale również by dobrze działało społeczeństwo; rozwój gospodarczy, któremu nie towarzyszy rozwój społeczny spowoduje poważne problemy prędzej czy później. Wzmocnienie spójności społecznej może być postrzegane jako strategia ograniczenia ryzyka załamania społecznego i politycznego w przyszłości”.

Jest to deklaracja pewnej wizji polityki wobec problemu nierówności i podziałów w społeczeństwie, ze wskazaniem na to, że sam rozwój gospodarczy i polityka gospodarcza nie zapewnią jego rozwiązania.

W Strategii Spójności Społecznej przyjętej w 2000 nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, ale zidentyfikowano czynniki z nią związane:

- „ustanowienie mechanizmów i instytucji, które będą zapobiegać temu, by czynniki dzielące (takie jak nadmierna luka między bogatymi i biednym lub różne formy dyskryminacji) stały się tak silne, że zagrażać to będzie społecznej harmonii;
- znaczenie przyzwoitego i odpowiednio wynagradzanego zatrudnienia;
- środki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu szczególnie w takich obszarach, jak mieszkanie, zdrowie, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, rozkład dochodów i usługi społeczne;
- wzmacnianie systemów zabezpieczenia społecznego;
- rozwój polityk prorodzinnych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i osób starszych;
- partnerstwo ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i NGOami.

Polityka spójności społecznej powinna w związku z tym:

- pomóc ożywić gospodarkę i wspomagać obie strony stosunków przemysłowych w szczególności poprzez tworzenie zatrudnienia, stymulowanie przedsiębiorczości i zapewnienia możliwości zatrudnienia dla wszystkich;
- zaspokajać podstawowe potrzeb ludzi i wspierać dostęp do praw socjalnych w duchu konwencji i zaleceń RE w szczególności na polu zatrudnienia, edukacji, zdrowia, ochrony socjalnej i mieszkania;
- uznawać ludzką godność poprzez koncentrowanie polityki na jednostce i gwarantowanie praw człowieka w Europie;
- ustanowienie forów i procedur umożliwiających nieuprzywilejowanym i tym, których prawa są niedostatecznie realizowane, by byli słyszani;
- rozwój zintegrowanego podejścia łączącego wszystkie odpowiednie obszary działania.

RE podjęcie miała podjąć na tej podstawie **cztery rodzaje działań**:

- ustanawianie standardów i monitorowanie instrumentów prawnych;
- rozwój polityki;
- projekty w państwach członkowskich;
- badania i analizy.

Strategia Spójności Społecznej miała pomóc państwom członkowskim w podjęciu dwunastu wyzwań:

- 1) jak uczynić prawa ekonomiczne i socjalne bardziej skutecznymi i umożliwić ludziom domaganie się swoich praw poprzez właściwe procedury,
- 2) jak zapobiec pojawieniu się „społeczeństwa o dwóch prędkościach”, w którym, niektórzy cieszą się dostatkiem, gdy inni zmuszeni są do marginalnej egzystencji,

- 3) jak skutecznie wykorzenić ubóstwo i zwalczać wykluczenie społeczne, włączając w to nowe formy wykluczenia z dostępu do technologii informatycznych i nowych środków komunikacji,
- 4) jak ograniczyć nieakceptowalnie wysoki poziom bezrobocia w globalizującym się systemie gospodarczym i promować dostęp do zatrudnienia za pomocą polityki gospodarczej i środków wspierających zatrudnienie,
- 5) jak poprawić standard usług dla społeczeństwa i zapewnić by wszyscy jego członkowie mieli do nich skuteczny dostęp,
- 6) jak osiągnąć i utrzymać wysoki poziom ochrony socjalnej w czasie, gdy istnieje nacisk na konieczność odświeżenia tradycyjnych koncepcji w tym zakresie,
- 7) jak odpowiedzieć na rosnące potrzeby starzejącej się populacji włączając w to potrzebę finansowania systemów emerytalnych i ustanowienie międzypokoleniowej solidarności,
- 8) jak stworzyć nowe poczucie solidarności i wzajemnej odpowiedzialności w społeczeństwie, w którym głównym celem jest indywidualne zaspokojenie i samorealizacja;
- 9) jak odpowiedzieć na zmiany wzorów życia rodzinnego i ich skutki dla dzieci, np. potrzeba pogodzenia życia rodzinnego i pracy zawodowej;
- 10) jak rozwijać polityki ochrony i uczestnictwa dzieci i młodzieży w społeczeństwie,
- 11) jak zintegrować migrantów w społeczeństwie i skutecznie zwalczać wszystkie formy rasizmu i dyskryminacji,
- 12) jak uczynić rosnące etniczne i kulturowe zróżnicowanie źródłem siły w globalizującym się świecie.

Mamy więc dwanaście trudnych pytań, na które Strategia nie daje żadnych konkretnych odpowiedzi w postaci szczegółowego programu, który mógłby być realizowany w państwach członkowskich. Skoro rozbudowana polityka społeczna w wielu bogatych krajach Europy Zachodniej z długimi tradycjami demokratycznymi nie radzi sobie z tymi wyzwaniami, co mamy powiedzieć o naszej sytuacji?

Dostęp do praw społecznych

W listopadzie 2002 na Malcie odbyła się konferencja zorganizowana przez RE na temat dostępu do praw społecznych. Raport w tej sprawie przygotował zespół pod kierownictwem Mary Daly. Z tych badań wiemy, jakie są przeszkody w dostępie do tych praw. Główne ich typy przedstawia poniższa tabela².

Rodzaj	Przeszkody
Sformułowanie praw oraz adekwatność postanowień prawnych i innych	• Brak precyzji w sformułowaniu prawa lub uprawnienia • Ograniczenie praw do niektórych grup ludności • Luki w systemie ochrony socjalnej • Wyłączające warunki dostępu lub nabycia uprawnienia • Niedostosowanie oferowanych programów świadczeń do potrzeb
Niedostateczne monitorowanie oraz przestrzeganie prawa	• Niedostateczny monitoring • Niedostateczna ochrona przed brakiem realizacji praw • Dyskryminacja i/lub zróżnicowane traktowanie • Niedostateczna odpowiedzialność wobec użytkowników usług
Brak zasobów	<i>Po stronie świadczących usługi:</i>

² M. Daly „Dostęp do praw społecznych w Europie”, Wydawnictwa Rady Europy, 2002, s.35

	• Niewystarczające zasoby (finansowe, kadrowe, lokalowe, rzeczowe) • Niezapewnienie długofalowego dostępu do zasobów • Nierównowaga zasobów pomiędzy szczeblami administracji <i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i> • Niewystarczający poziom środków i umiejętności, w tym funduszy, wykształcenia, umiejętności osobistych, społecznych i kontaktów
W zakresie zarządzania i procedur	• Fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług • Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami • Skomplikowane procedury • Przeszkody wynikające ze sposobu oraz praktyki realizacji usług
Informowanie i porozumiewanie się	• Niedostateczny poziom oraz przepływ dokładnych informacji • Niewłaściwa forma oraz charakter dostarczanych informacji • Niedostateczne korzystanie z „nowych” lub alternatywnych kanałów informowania
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<i>Po stronie świadczących usługi:</i> • Negatywne oczekiwania oraz nastawienie wobec pewnych grup • Stygmatyzacja pewnych grup • Brak zrozumienia kultur mniejszości <i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i> • Obawy i niepewność wywołana charakterem postępowania w sprawach świadczeń oraz miejsca ich udzielania • Niska samoocena • Przeszkody kulturowe
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i> • Występowanie grup zagrożonych, które mogą nie mieć „środków” koniecznych do uzyskania świadczeń i usług • Występowanie w tych grupach wielorakich, nakładających się na siebie trudności <i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i> • Występowanie regionów lub terenów dotkniętych wielorakimi problemami • Brak inwestowania w pewne społeczności i na pewnych obszarach • Przeszkody klimatyczne i geograficzne, których skutkiem jest odcięcie obszarów lub regionów

Wynikające z tej analizy rekomendacje dla polityki są następujące³.

Rodzaj	Kierunki polityki
Sformułowanie praw i odpowiedni zapis	• Uprawnienia powinny być wszechstronne i bezpośrednio sformułowane

³ Tamże, s.70.

rozwiązań prawnych i innych	• Program działań w celu poprawy jakości świadczonych usług
Odpowiednie monitorowanie i stosowanie	• Poprawa monitorowania świadczenia usług • Ocena wpływu wszystkich polityk i propozycji na realizację praw • Karty praw użytkowników • Walka z dyskryminacją i/lub różnym traktowaniem • Stworzenie Krajowego Obserwatorium Praw Społecznych
Zasoby	<i>Po stronie świadczących usługi:</i> • Podniesienie odpowiedniości i zapewnienie ciągłości zasobów (finansowanie, pracownicy, lokale i wyposażenie) • Zmniejszenie nierównowagi zasobów będących w dyspozycji różnych szczebli administracji <i>Po stronie osób uprawnionych i użytkowników:</i> • Informowanie jednostek i wzmacnianie ich zdolności do domagania się realizacji ich praw społecznych • Zapewnienie odpowiedniej mediacji i pomocy
Zarządzanie i procedura	• Zmniejszenie fragmentacji działań między szczeblami administracji i poszczególnymi usługami • Spowodowanie udziału organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego • Uprościć procedury i ułatwić dostęp
Informowanie i porozumiewanie się	• Przyznać pierwszeństwo porozumiewaniu się i wymianie informacji • Korzystać z „nowych” kanałów porozumiewania się, jak i z mobilnych służb • Indywidualizować informacje, w zależności od grup docelowych • Okresowo oceniać jakość informacji i skuteczność strategii komunikowania się
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<i>Po stronie świadczących usługi:</i> • Walczyć ze stygmatyzacją i uprzedzeniami w stosunku do pewnych grup społecznych, poprzez szkolenia dostosowane do pracowników i zachęcanie do zmiany zachowań <i>Po stronie użytkowników lub osób uprawnionych:</i> • Poprawić procedury przyjmowania klientów, warunki udzielania świadczeń i uwzględniać sytuację użytkowników
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i> • Przyznawać zasoby (w najszerszym znaczeniu) tym grupom, aby umożliwić im korzystanie z ich praw społecznych <i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i> • Wypracować politykę dotyczącą, w szczególności, regionów lub miejscowości znajdujących się w najgorszej sytuacji

Mamy więc dość rozbudowaną diagnozę i bardzo wiele rekomendacji podzielonych na kilka kategorii. Taki powinien być program rządu w zakresie polityki społecznej, gdyby uczynił on swoim celem poprawę dostępu do praw społecznych i ich realizacji.

Uszczegółowienie tego programu nastąpiło w zaleceniu Komitetu Ministrów RE z 2003 w sprawie **poprawy dostępu do praw społecznych**. Szczególnie interesujący pod tym względem jest załącznik do tego zalecenia, w którym zachęca się rządy państw członkowskich, które chciałyby osiągać poprawę w tym względzie do tego, aby:

- „nadawały prawom społecznym konkretną formę, tworząc ramy prawne zapewniające, między innymi:
 - dostępne i przejrzyste systemy ochrony roszczeń oraz procedury odwoławcze, w tym bezpłatne dla osób niezamożnych;
 - bezpłatną pomoc prawną dla osób niezamożnych;
 - reprezentację osób poszkodowanych w dochodzeniu roszczeń oraz w procesie odwoławczym przez organizacje społeczne;
 - pomoc rzecznika praw obywatelskich;
- stworzyły system usług społecznych dysponujący odpowiednim personelem oraz środkami finansowymi: w tym celu zachęca się je do:
 - jak najskuteczniejszego zapewnienia personelu i środków finansowych;
 - zapewnienia środków na działania zapobiegawcze;
 - zapewnienia środków umożliwiających reakcję na poszczególne społeczne sytuacje kryzysowe;
 - szkolenia personelu w zakresie umiejętności zawodowych oraz stosunków międzyludzkich, mając szczególnie na uwadze zasadę niedyskryminacji;
- rozwijały usługi dostosowane do potrzeb użytkowników, przyznając pierwszeństwo podejściom zintegrowanym: w tym celu, zachęca się je do:
 - zapewnienia aby dokumenty urzędowe oraz język urzędowy zostały uproszczone oraz żeby ograniczono dokumentację wymaganą od obywateli;
 - zapewnienia aby kompetencje poszczególnych instytucji i urzędów zostały ściśle rozdzielone;
 - zwiększenia wszechstronności administracji poprzez odchodzenie od wąskiego specjalizowania się jej poszczególnych poziomów i służb;
 - rozważenia stosowania „platform usług” oraz „punktów dostępu” [do usług]”;
 - rozważenia zapewnienia ciągłego zindywidualizowanego wsparcia;
 - zwiększenia poczucia współodpowiedzialności odpowiednich służb oraz obywateli w celu zapobiegania nadużyciom;
 - podejmowania działań na rzecz osób, które nie korzystają z przysługujących im praw;
 - rozważenia powołania ruchomych biur pomocy socjalnej;
- wprowadzenia skutecznej polityki informacyjnej: w tym celu, zachęca się je do:
 - tworzenia informacji z myślą o poszczególnych grupach, sformułowanej językiem prostym i precyzyjnym;
 - informowania w różnych językach, o ile zachodzi taka potrzeba;
 - stosowania możliwie wielu kanałów przekazu informacji, w tym nowych technologii informatycznych;
 - dostosowania przekazu do osób o szczególnych potrzebach;
 - kontroli jakości i skuteczności przekazu, na przykład, w drodze okresowych ankiet badających skuteczność odbioru oraz zadowolenie adresatów;
- zapewnienia odpowiedniej jakości obsługi obywateli w biurach świadczących usługi socjalne: w tym celu, zachęca się je do:
 - zapewnienia odpowiedniego wyszkolenia personelu, w tym osób pracujących społecznie;
 - ułatwienia dostępu do pomieszczeń/budynków (na przykład poprzez eliminację barier fizycznych) oraz zapewnienie, żeby budynki były łatwo rozpoznawalne;
 - ustalenia dogodnych dla obywateli godzin pracy;
 - zapewnienia miłej atmosfery w pomieszczeniach/budynkach;
 - ochrony prywatności obywateli oraz zapewnienia poufności gromadzonych informacji;

- obserwacji i oceny działań podejmowanych w celu zapewnienia dostępu do praw społecznych: w tym celu, zachęca się je do:
 - wspierania zaangażowania obywateli w świadczenie usług społecznych;
 - rozważenia powołania krajowych obserwatoriów praw społecznych;
 - oceniania skutków istniejących oraz projektowanych programów i działań na rzecz dostępu do praw społecznych;
 - promowania wymiany informacji oraz doświadczeń w zakresie dostępu do praw społecznych pomiędzy państwami członkowskimi;
- ustanowienia oraz aktywnego wspierania odpowiednich partnerstw wszystkich stron (obywateli, ich przedstawicieli, władz lokalnych, partnerów społecznych, instytucji ochrony socjalnej, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego) zainteresowanych rozwijaniem, realizacją i oceną kroków podejmowanych w celu zwiększenia dostępu do praw społecznych.”

Raport M. Daly i przedstawione zalecenie były głównymi punktami inauguracji Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej RE w 2004 r. w Warszawie. Wynikałoby z takiego powiązania, że **najważniejszym instrumentem osiągnięcia spójności społecznej są prawa społeczne oraz ich realizacja głównie za pomocą odpowiednio wyposażonych i wyszkolonych służb społecznych przy współpracy wolontariuszy i na zasadzie partnerstwa wszystkich zainteresowanych stron.** Podkreślanie znaczenia praw społecznych i ich realizacji w kontekście marginalizacji i wykluczenia społecznego pokazywałem już wcześniej przy omawianiu zagadnień definicyjnych.

Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej z 2004 r.

Komitet Ministrów Rady Europy uchwalił Zrewidowaną Strategię Spójności Społecznej w marcu 2004. W Strategii z 2000 nie zdefiniowano bezpośrednio spójności społecznej, w jej nowej wersji pojawiła się już definicja:

- „**Spójność społeczna... to posiadana przez społeczeństwo zdolność zapewnienia dobrobytu wszystkim swym członkom, minimalizowania dysproporcji (*disparities*) między nimi i unikania polaryzacji. Społeczeństwo spójne to wspólnota wolnych, wspierających się nawzajem ludzi, którzy dążą do tych wspólnych celów metodami demokratycznym**”.

Dobrobyt rozumiany jest zaś w kontekście praw człowieka, co oznacza, że Rada Europy nie dostrzega sprzeczności między spójnością społeczną i prawami człowieka (czasem twierdzi się, że zbyt daleko posunięte dążenie do spójności społecznej będzie oznaczało ograniczanie indywidualnej wolności):

- „dobrobyt, to nie tylko sprawiedliwy i pozbawiony dyskryminacji dostęp do praw człowieka, ale również:
 - o godność każdej osoby oraz uznanie jej własnych możliwości i udziału w społeczeństwie, przy pełnym poszanowaniu różnorodności kultur, opinii i przekonań religijnych;
 - o wolność dążenia każdej jednostki do osobistego rozwoju w ciągu jej życia;
 - o możliwość czynnego i pełnego uczestnictwa każdej jednostki w społeczeństwie”.

„Dostęp do praw społecznych” można rozumieć jako poszanowanie, ochronę i realizację tych praw na odpowiednim poziomie. Ukazano również **znaczenie perspektywy praw dla polityki społecznej:**

- „**Prawa tworzą najtrwalsze podstawy polityki społecznej.** To one zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa równe szanse. **Gdy prawa człowieka stanowią bazę, działania państwa w obszarze polityki społecznej przestają być kwestią dobroczynności** lub opieki ukierunkowanej na członków społeczeństwa, którym w

mniej stopniu dopisało szczęście; stają się natomiast sprawą zagwarantowania wszystkim takich samych praw”

Prawa zawarte w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej „tworzą punkt wyjścia dla strategii spójności społecznej”.

Za **grupy szczególnie narażone na zagrożenia** („ci którzy najbardziej potrzebują ochrony ich praw, są często najgorzej przygotowani do ich egzekwowania”), uznano:

1. **„dzieci**, w rozumieniu Konwencji Praw Dziecka ONZ i Europejskiej Konwencji o Wykonywaniu Praw Dzieci;
2. **młodych ludzi**, których potrzeby muszą, w interesie zrównoważonego rozwoju, być uwzględnione w każdej wizji spójności społecznej, mającej na celu dobrobyt przyszłych pokoleń z perspektywy zrównoważonego rozwoju;
3. **rodziny w bardzo trudnej sytuacji życiowej**, zwłaszcza rodzice samotnie wychowujący dzieci;
4. **imigrantów i mniejszości etniczne**, których integracja ze społeczeństwem odgrywa jedną z najważniejszych ról dla spójności społecznej;
5. **ludzi niepełnosprawnych**, których konkretne potrzeby należy w pełni zintegrować z dążeniem do pomyślności wszystkich;
6. **ludzie starsi**, zwłaszcza ci, którzy mieszkają sami, lub którzy nie mogą już liczyć na pomoc rodziny”.

Wskazano też **podstawowe zasady dostępu do praw społecznych**:

1. „równość praw dla wszystkich, bez żadnej dyskryminacji;
2. dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach dla wszystkich;
3. zwracanie specjalnej uwagi na potrzeby podatnych na zagrożenia (*vulnerable*) członków społeczeństwa;
4. unikanie stygmatyzacji osób mających specjalne potrzeby;
5. prowadzenie sprawiedliwej i stabilnej polityki fiskalnej;
6. uczestnictwo użytkowników”.

Dodano jeszcze, że „każdy powinien być świadom potrzeby **korzystania w sposób odpowiedzialny z ochrony społecznej i świadczeń socjalnych**”. Można się zastanawiać na czym polega nieodpowiedzialne korzystanie ze świadczeń społecznych; być może chodzi o nadużywanie świadczeń pieniężnych, gdy można się utrzymać z innych źródeł albo marnotrawienie otrzymanych świadczeń.

W Strategii znajdujemy również potwierdzenie przejścia od myślenia w kategoriach **odpowiedzialności państwa za dobrobyt obywateli (*welfare state*) do perspektywy odpowiedzialności społeczeństwa (*welfare society*)**. Oddaje to postulat „spójność społeczna obowiązkiem wszystkich”:

- „Zdolność zapewnienia dobrobytu każdemu powinna być postrzegana jako obowiązek wszystkich grup społecznych. W dwudziestym wieku często uważano, że poza rodziną i innymi tradycyjnymi formami więzi społecznych, obowiązek zapewnienia dobrobytu spoczywał na państwie (‘państwo dobrobytu’), natomiast rozwój gospodarczy należał do obowiązków biznesu. Problemy ekonomiczne ostatnich dziesięcioleci oraz globalizacja gospodarki wykazały, że model ten nie jest już odpowiedni, i że dobrobyt dla wszystkich musi stać się wspólnym celem każdego z aktorów społecznych: państwa, biznesu i jednostki (‘społeczeństwo dobrobytu’). Ta nowa sytuacja nie zakłada wycofania się państwa, lecz prowadzi ku poszukiwaniu bardziej urozmaiconych form działania, z zaangażowaniem nowych partnerów”.

Rola państwa i instytucji publicznych jest jednak nadal zasadnicza:

1. jest ono „gwarantem praw człowieka i demokracji realizowanej poprzez uczestnictwo”;

2. „przywraca w wystarczającym stopniu sprawiedliwość podziału zasobów dzięki takim mechanizmom solidarności, jak redystrybucyjne opodatkowanie i zabezpieczenie społeczne”;
3. „działa tak, by chronić słabe, nie posiadające żadnych zabezpieczeń grupy, którym grozi wykluczenie społeczne”.

Zadania te państwo wykonuje dzisiaj nieco inaczej niż kiedyś, większa jest rola władz lokalnych, coraz większe znaczenie ma partnerstwo państwa i społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych), co ma ułatwiać dostęp do praw społecznych najbardziej narażonym grupom. Rządzenie na zasadzie partnerstwa niekoniecznie wspiera spójność społeczną o ile nie ma zgody, co do pewnych „**naczelnych zasad etycznych**”. W tym miejscu nie wskazano bezpośrednio tych zasad, ale widać wyraźnie, że wyraża je język praw człowieka i praw społecznych (patrz dalej).

Kolejny element Strategii to zwrócenie uwagi na **znaczenie wymiaru społecznego w życiu gospodarczym**, przy założeniu, że „**Wzrost gospodarczy ułatwia osiągnięcie spójności społecznej. Jednakże rozwój ekonomiczny musi być postrzegany jako środek służący osiągnięciu bardziej podstawowego celu, jakim jest rozwój człowieka**”. Kilka charakterystycznych cytatów:

1. „zależność zrównoważonego rozwoju gospodarczego od zrównoważonego rozwoju społecznego, jak też od zrównoważonego rozwoju środowiska. Z tego powodu należy doprowadzić do ściślejszych - niż to było dotychczas przyjęte - związków między polityką gospodarczą a polityką społeczną”;
2. „Gospodarka rynkowa, tak jak inne systemy ekonomiczne, prowadzi do nierówności w poziomie zamożności oraz statusu społecznego i obecnie dostrzegamy wzrost tego rodzaju nierówności w wielu krajach europejskich. Będą one tolerowane tylko wtedy, gdy ludzie będą czuli, że mają równe szanse poprawienia swojej sytuacji”;
3. „wydatki na cele społeczne, tworzące podstawę dla zrównoważonych i trwałych społeczeństw, są mądrą inwestycją w przyszły zrównoważony rozwój gospodarczy, a nie jedynie brzemieniem finansowym”;
4. „Spójność społeczna również przyczynia się do rozwoju gospodarczego... co dobre dla spójności społecznej, jest również dobre też dla biznesu”;
5. „Prawo do pracy jest podstawowym prawem człowieka i kluczowym elementem uczestnictwa w społeczeństwie. Powszechny dostęp do zatrudnienia i promowanie zatrudnienia godziwego - oto ważne czynniki zwalczania ubóstwa i wykluczenia... Jednakże sekwencja krótkotrwałych, niepewnych miejsc pracy nie może być traktowana jako droga do spójności społecznej, skoro daje w rezultacie społeczne wykluczenie”;
6. „Rośnie zainteresowanie sprawą obowiązków społecznych biznesu, a obecnie powstają liczne instrumenty służące ich realizacji... (...nadawanie certyfikatów, ulgi podatkowe)”;
7. Nowe formy działania na rzecz odpowiedzialności społecznej biznesu poprzez zorganizowane działania konsumenckie i decyzje dotyczące lokowania oszczędności;

Podsumowanie tego fragmentu Strategii:

- „Chodzi o to, by zyskać pewność, że gospodarka rynkowa wnosi wkład do spójności społecznej, a nie działa tak, by wykluczyć te osoby, które są najmniej atrakcyjne jako konsumenci. To sprawa o żywotnym znaczeniu w czasie, gdy nad coraz większą liczbą obszarów życia, a w niektórych przypadkach i nad przedsiębiorstwami użyteczności publicznej sprawują rządy mechanizmy rynkowe”.

Zgoda co do pewnych zasad etycznych przedstawiona była jako warunek, aby rządzenie oparte na dialogu społecznym i partnerstwie przyczyniało się do spójności społecznej. W

kolejnym fragmencie Strategii naszkicowano zasady **nowej etyki odpowiedzialności społecznej**:

- „Społeczeństwo jest spójne wtedy, gdy ludzie biorą wzajemną odpowiedzialność za siebie. Nie zawsze prowadzą do tego wartości, jakie wyznaje dzisiejsze społeczeństwo europejskie. Tym samym wyłączenie akcentowanie praw jednostki nie może tworzyć odpowiedniej podstawy dla spójności społecznej. **Prawa jednostki są najlepiej chronione w społeczeństwach, w których ludzie mają poczucie współodpowiedzialności za prawa i dobrobyt ogółu. Co więcej, gospodarka rynkowa ceni sobie wielce konkurencję i może skłaniać ku zaniedbywaniu społecznych zalet współpracy.** Całkowite zaabsorbowanie wartościami rynkowymi prowadzi do tego, że ludzie bardziej myślą o własnych interesach niż o interesach i potrzebach innych; nie płynie z tego nauka o wartości zaufania i solidarności, stanowiących podstawę spójności społecznej”.

Tym razem nie tyle widzi się zagrożenie dla praw jednostki w „kolektywizacji”, ale przyznaje się, że **koncentrowanie uwagi wyłącznie na prawach jednostki nie jest wystarczającą podstawą dla osiągania spójności społecznej.** Ponadto etyka odpowiedzialności społecznej przyczyniać ma się do lepszego chronienia praw jednostki. Do erozji wartości solidarności i dobra wspólnego przyczynia się kultura, w której dominujące znaczenie ma samorealizacja jednostki, konkurencja i konkurencyjność oraz konsumpcjonizm. Istotne znaczenie dla budowania etyki służącej spójności społecznej ma „wytwarzanie poczucia współodpowiedzialności i współzależności, za co odpowiedzialni mają być rodzice, edukacja, organizacja pozarządowe, a także media, banki i biznes „uznające własną odpowiedzialność za skutki społeczne własnej działalności”.

Dwa ostatnie punkty pierwszej części strategii dotyczyły **wspierania rodziny i solidarności rodzinnej** (m.in.: „Rodzina jest miejscem, w którym zdobywa się pierwsze doświadczenia i pobiera pierwsze nauki spójności społecznej”... „Społeczeństwo ma szczególne obowiązki wobec tych, którzy z jakichś powodów nie mogą liczyć na wsparcie i ochronę rodziny lub innej instytucji społecznej”) oraz **zachęcania do uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim** (m.in. „Rządy powinny tworzyć warunki sprzyjające takim gremiom [działania stowarzyszeniowe] i tego typu działalności [wolontariat], które często skutecznie uzupełniają sponsorowane przez rząd programy budowy spójności społecznej. Należy tu docenić rolę organizacji pozarządowych i udzielać im poparcia, aby tym samym pomóc im w uaktywnieniu się na rzecz wzmocnienia spójności społecznej”).

Druga część Strategii poświęcona była doświadczeniom z wdrażania jej poprzedniej wersji i wskazówkom realizacyjnym na przyszłość.

- „Poprawa dostępu wszystkich członków społeczeństwa do podstawowych praw społecznych, zawartych w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej pozostanie w centrum strategii spójności społecznej. Będzie się dążyć do tego celu popierając ratyfikację przez państwa-strony Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (łącznie z procedurą składania skarg zbiorowych)...”

Sformułowano też kilka priorytetów w zakresie:

1. **ochrony społecznej** – starania o ratyfikację Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego przez państwa członkowskie i monitoring reform w tym zakresie;
2. **świadczeń społecznych** – przygotowane zostanie „zalecenie mające na celu zapewnienie, że osobiste świadczenia społeczne będą skuteczniej wychodzić naprzeciw złożonym potrzebom ludzi znajdujących się w sytuacji wykluczenia społecznego lub ryzyka wykluczenia”;
3. **zatrudnienie** – działanie „na rzecz usprawnienia działań publicznych urzędów pracy, poprawy jakości zatrudnienia i współpracy z partnerami społecznymi jako jedną z kluczowych metod prewencji i zwalczania wykluczenia”;

4. **dostęp do mieszkań** – koncentrowanie uwagi na tych państwach członkowskich, które mają większe problemy w tej dziedzinie;
5. **dzieci, rodziny** – „podkreślać się będzie znaczenie dobrej, efektywnej opieki rodzicielskiej dla pełnego i harmonijnego rozwoju dziecka w nowoczesnym społeczeństwie”;
6. **sytuacji osób starszych** – „badać szersze implikacje starzenia się dla zrównoważonego rozwoju społeczeństw europejskich”.

Za realizację Strategii odpowiedzialny jest Europejski Komitet Spójności Społecznej, który ma za zadanie: „włączanie spraw spójności społecznej w główny nurt programów wdrażanych przez inne gremia Rady Europy”, „działania mające na celu wspomaganie państw stosujących się do zaleceń Rady Europy i sprawdzających ich przydatność w sytuacji poszczególnych krajów i regionów” (projekty finansowane przez Bank Rozwoju Rady Europy), „dalszy rozwój koncepcji spójności społecznej” (seminaria, panele, badania, baza koncepcyjna), „wsłuchiwanie się w głosy wykluczonych... co może wносить prawdziwie wartościowe idee do procesu kreowania polityki”, „umożliwiania innym częściom świata korzystania z podejścia Europy do sprawy spójności społecznej”. Przewidziano również coroczny przegląd Strategii i jej realizacji oraz pomiar spójności społecznej za pomocą wskaźników, które opracują eksperci Rady Europy. Przewodnik po wskaźnikach w tej dziedzinie ukazał się w 2005.

Zrewidowana SSS jest bardziej rozbudowana w porównaniu z wersją z 2000, ale nadal nie zawiera zbyt wielu konkretnych wskazówek dotyczących tego, w jaki sposób rządy powinny odpowiedzieć na dwanaście trudnych wyzwań dzisiejszych czasów określonych w pierwszej wersji SSS. Wiemy, że sam rozwój gospodarczy nie wystarczy, a politykę społeczną należy oprzeć na jasno sformułowanych prawach społecznych i wskaźnikach spójności społecznej, realizacja praw ma być oparta na zaangażowaniu władz lokalnych i partnerskim współdziałaniu podmiotów z różnych sektorów, a także sensownym uczestnictwie tych, którzy mają z tej polityki skorzystać, całość organizuje i koordynuje i za całość odpowiada państwo. Interesującym novum jest podkreślanie **społecznej odpowiedzialności firm**, która ma przejawiać się w tym, że poza maksymalizowaniem zysku dla udziałowców i wyższych kadr kierowniczych, powinny one również działać na rzecz celów społecznych.

Podsumowanie

Przedstawiłem w wielkim skrócie i fragmentarycznie treść polityki UE i RE w sprawach ubóstwa i wykluczenia społecznego. W obu przypadkach szeroko rozumiana polityka społeczna prowadzona na zasadzie międzysektorowego partnerstwa wydaje się być głównym instrumentem przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. **Do różnic należy zaliczyć to, że w UE duży nacisk kładzie się na znaczenie polityki zatrudnienia, a w RE – na prawa społeczne i dostęp do nich.** W wymiarze realizacyjnym polityka UE miała niewątpliwie większy wpływ na to, co się działo w krajach członkowskich, za co odpowiada otwarta metoda koordynacji. Aktywność RE związana jest głównie z mało widocznymi na poziomie krajowym inicjatywami (np. SSS) oraz procesem implementacji Europejskiej Karty Społecznej. Każdy rząd państwa, które ją ratyfikowało składa co roku Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych (EKPS) raport w zakresie przestrzegania ratyfikowanych artykułów i paragrafów. Eksperci uważnie czytają te raporty i dopytują o szczegóły, przedstawiają też krytyczne opinie o stanie zgodności prawa i praktyk krajowych w zakresie przestrzegania EKS, np. przedstawicielka naszego rządu musiała tłumaczyć się, dlaczego mamy tak wysokie bezrobocie (art. 1 zobowiązuje rząd m.in. do prowadzenia polityki pełnego zatrudnienia) i tak niskie zasiłki dla bezrobotnych – Komitet w swoich konkluzjach nazwał je „**ewidentnie niewystarczającymi**” (art. 12 zobowiązuje rząd m.in. do zapewnienia standardów wysokości świadczeń na poziomie wyznaczonym przez Konwencję 102

Międzynarodowej Organizacji Pracy). Czy skuteczna realizacja pełnego zestawu praw społecznych spowoduje zasadnicze obniżenie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego? Z filozofii, jaką kieruje się Rada Europy wynika, że tak.

Wykluczenie społeczne w polskiej polityce społecznej

Wprowadzenie

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

Sytuacja gospodarcza w naszym kraju była w tym czasie niepokojąca, wzrost gospodarczy w latach 2001 i 2002 był bardzo powolny (ok. 1%), a stopa bezrobocia systematycznie rosła osiągając ponad 20% na początku 2002 i przez kolejne lata utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie do dziś (w październiku 2005 było to ok. 17%). W tym czasie wzrasta stopa ubóstwa według granicy minimum egzystencji przekraczając 10% w 2002. W wyborach 2001 r. Samoobrona, uważana za partię populistyczną, zdobyła 53 mandaty co dało jej trzecie miejsce w Sejmie (pierwsza była koalicja SLD-UP z 216 mandatami, a druga PO z 65). W tych warunkach J. Hausner jako minister w nowym Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej ogłosił cztery priorytetowe cele, a pierwszym z nich było „ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego”. W styczniu 2003 mówił o tym w wywiadzie dla Gazety Wyborczej w następujący sposób:

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

W takiej sytuacji i atmosferze dochodzi do przyjęcia przez rząd kilku dokumentów w związku z decyzją o przystąpieniu Polski do wspomnianej Europejskiej Strategii/Procesu Inkluzji Społecznej. Były to Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004-2010 (zaakceptowana przez rząd na początku sierpnia 2004), Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej (podpisane przez przedstawiciela Komisji Europejskiej i polskiego rządu w grudniu 2003) i Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej 2004-2006 (przyjęty przez rząd we wrześniu 2004). Dwa ostatnie dokumenty były konieczne w celu przystąpienia do strategii inkluzji i jej realizacji. Poniżej omówię te dokumenty chronologicznie. W pierwszym z nich zidentyfikowano wyzwania dla Polskiej polityki w sferze integracji społecznej. W drugim przedstawiono szeroką diagnozę sytuacji i wskazano działania i ich priorytetowe cele oraz wskaźniki ich pomiaru w dłuższym okresie. W ostatnim sformułowano plan działań na dwuletni okres. Po ich omówieniu wspomnę o wielu innych o podobnym charakterze, powiązanych z funduszami europejskimi i/lub mającymi charakter strategiczny i programowy.

Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej (JIM)

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

Zagrożenie trwałym wykluczeniem z rynku pracy

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

Niekorzystna sytuacja w zakresie edukacji

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

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

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

Mieszkalnictwo

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

Dostęp do usług wysokiej jakości

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

Usługi socjalne

- poprawa koordynacji pomocy społecznej i polityki rynku pracy (która obejmować będzie również elektroniczne bazy danych),
- rozwój partnerskiego podejścia wśród władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, organizacji typu non-profit, usługodawców oraz inicjatyw oddolnych i organizacji osób dotkniętych wykluczeniem społecznym,
- stworzenie i wdrożenie systemu oceny zrealizowanych programów, przy czym standardy jakości i zasady akredytacji i certyfikacji mają kluczowe znaczenie dla poprawy usług socjalnych,
- wdrażanie przykładów najlepszych praktyk poprzez wymianę informacji i rozwój baz danych dotyczących prowadzonych programów i działań.

Opieka zdrowotna

- zwiększenie dostępu do usług służby zdrowia.

Transport

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

Integracja działań politycznych

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

Odbudowa rejonów w szczególnie trudnej sytuacji

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

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

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

Po drugie, jeżeli już założymy, że ta lista wyzwań ma sens i działania, które podejmiemy, aby im sprostać poprawiają sytuację pod względem integracji społecznej,

otwartym pozostaje pytanie, jak należy to zrobić, np. jak zwiększyć dostęp do odpowiedniego i taniego transportu, w szczególności dla osób niepełnosprawnych i mieszkańców obszarów wiejskich; jak zwiększyć dostęp do usług służby zdrowia; jak rozwijać kształcenie komputerowe i w zakresie przedsiębiorczości, w szczególności wśród dzieci z obszarów zacofanych; jak poprawić istniejące systemy wsparcia dochodów oraz poprawić jakość świadczonych usług. Sięgnijmy do kolejnych dokumentów w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS)

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

W dokumencie znalazła się m.in. definicja integracji społecznej wypracowana przez jedną z grup roboczych. Nie jest to definicja naukowa, ani dydaktyczna, ale mająca charakter polityczny, tzn. miała głównie służyć jako podstawa dla strategii o charakterze politycznym, wyznaczającej cele i kierunki działań, które powinny być uruchomione, aby poprawić sytuację pod względem integracji społecznej. Integracja społeczna według niej to:

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

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

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

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

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

Tabela 4. Wymiary analizy wykluczenia społecznego.

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

Ponadto w NSIS umieszczono dwadzieścia priorytetów z następującym wstępem:

- „W pracach Zespołu Zadaniowego określono kryteria wyboru działań priorytetowych oraz wskazano na dwadzieścia celów ujętych wskaźnikowo spośród wielu zgłoszonych i oszacowanych... Zarówno kryteria jak i listę priorytetów ustalono w drodze szerokiej dyskusji wśród organizacji społecznych uczestniczących w pracach ZZ oraz zaproszonych ekspertów.”

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

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

Wyłania się stąd klasyczny zestaw postulatów dotyczących tego, jaka powinna być polityka społeczna, ma więc zapobiegać problemom, wyrównywać „wyposażenie życiowe” i rozwiązywać problemy pewnych szczególnych grup.

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

1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym
----	---

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

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

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

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

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

- 3) „Organizacje działające na rzecz wzrostu zatrudnialności przez poprawę kwalifikacji” (m.in. Stowarzyszenie edukacyjne „Szansa”, Fundacja Pomocy Samotnej Matce „Pro Vita”).

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

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

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

Ostatnim dokumentem, który był elementem włączenia się Polski w Europejski Proces Inkluzji Społecznej jest **Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej 2004-2006** przyjęty przez rząd we wrześniu 2004 r. Oto jego priorytety:

- Priorytet 1: **Działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczaniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży.**
- Priorytet 2: **Rozbudowa systemu bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.**
- Priorytet 3: **Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.**
- Priorytet 4: **Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji.**

Za piąty priorytet można uznać ujęty w tym dokumencie jako osobny punkt:

- Wyzwania na przyszłość oraz zaplanowane działania angażujące wszystkich partnerów społecznych do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – **główne działania związane ze wsparciem trzeciego sektora.**

Szczegółowa struktura priorytetów wyglądała następująco.

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

- **Działanie 1.1. Zwiększenie udziału dzieci w edukacji i wyrównywanie szans edukacyjnych**
 - Zwiększenie udziału dzieci i młodzieży w edukacji
 - Poprawa jakości kształcenia
 - Rozwój systemu stypendiów
 - Wsparcie rodzin najuboższych w dostępie dzieci do edukacji
 - Edukacja dzieci i młodzieży niepełnosprawnej
 - Równość płci w edukacji
- **Działanie 1.2. Pomoc dla rodzin z dziećmi oraz zapobieganie patologiom w rodzinie**
 - Pomoc rodzicom w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych
 - Wsparcie funkcji wychowawczych poprzez system świadczeń rodzinnych
 - Rozwój profilaktyki rodzin zagrożonych patologią
 - Rozwój nowych form rodzinnej opieki zastępczej
 - Przeciwdziałanie niedostosowaniu społecznemu, przestępczości i uzależnieniom wśród młodzieży

- o Profilaktyka problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie
- **Działanie 1.3. Poprawa dostępu do opieki zdrowotnej**
 - o Powszechny dostęp do usług zdrowotnych
 - o Poprawa jakości świadczeń zdrowotnych
 - o Promocja zdrowia
- **Działanie 1.4. Przygotowanie młodzieży do wejścia na rynek pracy**
 - o Lepsze przygotowanie absolwentów do uczestnictwa w rynku pracy
 - o Stworzenie równego dostępu do informacji i poradnictwa zawodowego młodzieży

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

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

Priorytet 3. Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

- **Działanie 3.1. Wsparcie możliwości zatrudnienia**
 - o Działania pro-zatrudnieniowe
 - o Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych
 - o Dostęp do kształcenia ustawicznego
 - o Aktywność ekonomiczna kobiet
- **Działanie 3.2. Ekonomia społeczna**
 - o Zatrudnienie socjalne
 - o Spółdzielczość socjalna
- **Działanie 3.3. Dostęp do lokali socjalnych**
 - o Program wychodzenia z bezdomności
 - o Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej
- **Działanie 3.4. Wsparcie dla osób starszych**
 - o Rozwój pomocy środowiskowej
 - o Ubezpieczenia pielęgnacyjne
- **Działanie 3.5. Ochrona prawna osób dyskryminowanych**
- **Działanie 3.6. Integracja uchodźców**
- **Działanie 3.7. Integracja mniejszości narodowych**
- **Działanie 3.8. Integracja byłych więźniów**
- **Działanie 3.9. Integracja osób zadłużonych**

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

- **Działanie 4.1. Rozwój i reforma służb społecznych**
 - o Rozwój i integracja służb społecznych
 - o Rozwój służb pomocy społecznej
 - o Poprawa dostępności i jakości pracy socjalnej
- **Działanie 4.2. Wspieranie dostępu do praw i usług dla ogółu społeczeństwa**
 - o Informacja obywatelska
 - o Dostęp do prawa

- o Budowa społeczeństwa informacyjnego
- o Dostęp do kultury
- o Rewitalizacja przestrzeni miejskich
- o Dostęp do transportu
- **Działanie 4.3. Koordynacja i ewaluacja działań w zakresie integracji społecznej**
 - o Tworzenie prawnego systemu programowania i ewaluacji krajowej polityki integracji społecznej
 - o Programowanie lokalnej polityki społecznej

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

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

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

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

Działanie	Sposób realizacji	Wskaźnik działania	Cel operacyjny	Instytucja odpowiedzialna	Termin realizacji
1.1.1. Zwiększenie udziału dzieci i młodzieży w edukacji	Zwiększenie liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym lub alternatywnymi formami tego wychowania	Udział dzieci w wieku 3- 5 lat w zajęciach wychowania przedszkolnego, wykorzystanie środków UE na realizację alternatywnych form wychowania przedszkolnego.	50 % dzieci objętych jest wychowaniem przedszkolnym	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, jednostki samorządu terytorialnego	2006
	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: objęcie młodzieży pochodzącej z rodzin dysfunkcyjnych i środowisk patologicznych przygotowaniem zawodowym w formie przyuczenia do	Liczba uczestników OHP	Podniesienie poziomu wykształcenia młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym i marginalizacją; planuje się objęcie działaniami 30 tys. osób	Ochotnicze Hufce Pracy	2005 - 2006 r.

	wykonywania określonej pracy lub nauki zawodu;		rocznie.		
--	--	--	----------	--	--

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

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

Jak już wspomniałem Komisja Europejska przeprowadziła reformę kilku strategii realizowanych metodą otwartej koordynacji w sferze polityki społecznej. Zamiast nich powołano do życia **Proces Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej** (social protection and social inclusion). Państwa członkowskie będą teraz przygotowywać dokument **KPD Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna**. W Polsce prace nad tym dokumentem według wskazówek KE rozpoczęły się w kwietniu 2006. Polski wkład do innego nowego dokumentu **Wspólny Raport na temat Zabezpieczenia Społecznego i Inkluzji Społecznej** to dwie strony, w dodatku z błędami merytorycznymi (pomyłono tam NSIS z KPD). Radykalnie zmniejszono w nim liczbę wyzwań, bez bezpośredniego nawiązania do wykluczenia społecznego, a najbardziej zbliżone do problematyki wykładu są:

- „cofnięcie negatywnych tendencji w zakresie zatrudnienia i ubóstwa przez określenie ram politycznych obejmujących integrację społeczną i środki służące tworzeniu miejsc pracy;
- polepszenie dostępu do rynku pracy osób niskow kwalifikowanych, bezrobotnych młodych osób a także osób niepełnosprawnych.”

Reforma dotyczyła przede wszystkim głównej strategii politycznej UE, czyli Strategii Lizbońskiej, razem z którą uruchomiono Proces Inkluzji Społecznej. Odnowiona wersja Strategii Lizbońskiej koncentruje się tylko na dwóch celach: wzroście gospodarczym i wzroście zatrudnienia (jakość miejsc pracy, spójność społeczna i ochrona środowiska mają mniejsze znaczenie). Państwa członkowskie miały w związku z tym przygotować **Krajowe Plany Reform 2005-2008**. Polski projekt tego dokumentu już powstał, ale walka z wykluczeniem społecznym nie jest przedmiotem żadnego z priorytetów i działań, a o integracji społecznej w ogóle się tam nie wspomina.

Inne dokumenty o charakterze strategicznym

Problematyka integracji społecznej i wykluczenia społecznego pojawia się również w innych dokumentach, które są lub miały być podstawą korzystania z funduszy unijnych, np. w

Narodowym Planie Rozwoju (NPR) 2004-2006, gdzie stwierdzono m.in., że jednym z dwóch głównych problemów Polski jest:

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

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

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

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

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

Jednym z elementów tego działania był

Rozwój systemu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu:

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

W odróżnieniu od JIM, NSIS i KPD/integracja NPR 2004-2006 i SPO RZL były i są nadal finansowane z funduszy europejskich, a więc można przypuszczać, że mają one dużo większe szanse na realizację. Tym razem problemem jest to, żeby duże pieniądze zostały wydane właściwie, czyli żeby przyniosły realne korzyści zagrożonym wykluczeniem i wykluczonym, tzn. doprowadziły do ich trwałej inkluzji społecznej. Różne procedury, w tym wymóg ewaluacji projektów realizowanych w ramach SPO RZL mają zwiększyć prawdopodobieństwo, że tak się stanie. Kolejny NPR na lata 2007-2013 i kolejne Sektorowe Programy Operacyjne - **SPO Zatrudnienie i Integracja Społeczna** (zawiera m.in. cały rozdział pt. „Obszary i przyczyny wykluczenia społecznego”, a jeden z trzech celów szczegółowych to „Wzmocnienie spójności i integracji społecznej”) czy **SPO Społeczeństwo Obywatelskie** (m.in. priorytet „Trzeci sektor w usługach socjalnych” i działania „Zapobieganie powstawaniu ryzyka wykluczenia społecznego poprzez wzmocnianie roli i funkcji rodziny i wspólnoty lokalnej”, „Zapewnienie dostępu do usług i dostarczanie pomocy grupom najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia społecznego”), których projekty przygotował poprzedni rząd, również zawierają różne odniesienia do integracji społecznej i wykluczenia społecznego. Obecny rząd ma inną koncepcję i wszystkie zatrudnieniowo-społeczne sprawy (m.in. rynek pracy, edukacja, zdrowie, integracja społeczna) skupione zostaną w **SPO Kapitał Ludzki**, projekt tego dokumentu upubliczniono w kwietniu 2006. Filozofia tego dokumentu została przedstawiona w innym projekcie pt. „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie” (krótsza nazwa to „**Narodowa Strategia Spójności**”, NSS). Głównym celem samej NSS ma

być „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu **spójności społecznej**, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju”. Rozpisano go na 6 celów horyzontalnych, z których bardziej interesujące z naszego punktu widzenia są:

- „Wzrost zatrudnienia poprzez rozwój kapitału ludzkiego i społecznego” (zatrudnienie to sposób na integrację społeczną, a kapitał społeczny dotyczy więzi międzyludzkich);
- „Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich **marginalizacji społecznej**, gospodarczej i przestrzennej” (marginalizacja w ujęciu regionalnym).

W NSS określono główne cele SPO Kapitał Ludzki:

- „... umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, a także podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, poprzez wyposażenie odbiorców wsparcia w kompetencje zwiększające konkurencyjność na rynku pracy, w tym osób niepełnosprawnych”;
- „Zwiększanie szans utrzymania zatrudnienia wszystkich pracujących oraz uzyskanie zatrudnienia przez bezrobotnych bądź poszukujących pracy, jak również innych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy”;
- „... rozwijanie systemu kształcenia przez całe życie i zapewnienie wysokiej jakości edukacji na wszystkich jej poziomach, dostosowanej do potrzeb rynku pracy”;
- „... wzmocnienie zdolności polskiej administracji do wypełniania misji publicznej w nowoczesny i partnerski sposób i tworzenie warunków dla rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego aktywnie zaangażowanego w sprawy publiczne”.

Nietrudno zorientować się, że określony w ten sposób duch SPO Kapitał Ludzki jest głównie gospodarczy: adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników, konkurencyjność na rynku pracy, edukacja dostosowana do potrzeb rynku pracy. W projekcie SPO KL przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu ujęto jako jeden z tematów diagnozy społeczno-ekonomicznej, a główny cel sformułowano następująco:

- „... przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z krajami Unii Europejskiej”.

Rozpisano go na trzy cele szczegółowe, a jednym z nich jest „**zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego**”. Na podstawie odwołań do części diagnostycznej i pokazującej szanse i zagrożenia sformułowano w tym kontekście następujące cele i ogólne sposoby ich realizacji:

- „w celu wzmocnienia spójności społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu, niezbędne jest udzielenie systemowego wsparcia dla instytucji pomocy społecznej i organizacji pozarządowych działających w obszarze polityki społecznej, prowadzącego do podniesienia jakości i efektywności ich funkcjonowania oraz promocji i rozwoju systemu ekonomii społecznej w dialogu z wszystkimi potencjalnie zainteresowanymi podmiotami”;
- „Cel ten będzie możliwy do zrealizowania zarówno poprzez wzmocnienie służb zatrudnienia i pomocy społecznej w zakresie pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym jak też przez poprawę funkcjonowania współpracy między tymi służbami”;
- „Odrębną grupę działań będą stanowiły działania prewencyjne, mające na celu zachęcenie osób należących do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym do kontynuowania edukacji, podwyższania swoich kwalifikacji i aktywnego poszukiwania zatrudnienia”.

Może pewnym novum jest w tym przypadku silne akcentowanie roli zatrudnieniowych i pomocowych służb społecznych oraz koordynacji działań między nimi, a także pokreślenie znaczenia **ekonomii społecznej**, czyli organizacji non-profit, które nastawione są na działalność gospodarczą (nie ma w tym sprzeczności, wystarczy warunek, że wypracowany zysk przeznacza się na działalność statutową).

Interesujące nas wątki obecne są również w dokumentach dotyczących rozwoju regionalnego, np. **Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR) 2001-2006** i projekcie NSRR na lata 2007-2013 (projekt poprzedniego rządu), są one również podstawą do wydatkowania środków krajowych i zagranicznych na rozwój Polski w ujęciu regionalnym. W obu tych dokumentach wyrażenie „wykluczenie społeczne” prawie nie występuje, ale za to przyjęło się tam określenie „marginalizacja” oraz „**peryferyzacja**”. W NSRR 2007-2013 pod tytułem „Wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją” napisano m.in.:

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

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

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

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

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

- Ograniczenie zjawiska długotrwałego bezrobocia i jego przyczyn poprzez wsparcie osób bezrobotnych i długotrwale bezrobotnych w zakresie reintegracji zawodowej na rynku pracy oraz wsparcie dla otoczenia społecznego tych osób.
- Stworzenie szans osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym na integrację społeczną i zawodową.

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

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

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

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

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

- „W wymiarze rozwoju cywilizacyjnego jesteśmy świadkami i uczestnikami schyłku tradycyjnego państwa opiekuńczego. Przyczyn jego załamania jest wiele, ale najważniejszą z nich wydaje się być sprzyjanie rozpowszechnianiu się postaw pasywnych, roszczeniowe nastawienie i wyuczona bezradność jednostek i społeczności. Dostrzeżenie tego zagrożenia prowadzi do poszukiwania rozwiązań aktywizujących. Tym samym jednak napotyka się na problem społecznego ugruntowania bierności, czyli okoliczności i przyczyn wykluczenia społecznego. Są one lokowane w dwóch płaszczyznach: 1) grupowej dyskryminacji, ograniczającej swobodę i możliwości działania jednostki, 2) zerwania więzi społecznych, prowadzącego do pozbawienia jednostki zdolności do działania. Wykluczenie społeczne determinowane tymi dwójakiem rodzaju czynnikami oznacza pozbawienie jednostek życiowych szans i zarazem pozbawienie społeczności, do których takie

jednostki należą szanse zmiany tej sytuacji... Podstawowym założeniem takiej polityki jest uznanie, że państwo winno podejmować działania ukierunkowane na pobudzanie aktywności jednostek, grup i organizacji i zmierzające na ogólnospołeczne zwiększenie szans życiowych.”

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

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

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

W szczególności oznaczało to różne zadania związane z dokończeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych, a mamy tu nadal duże opóźnienia, np. brak ustawy o emeryturach pomostowych, brak systemu wypłat emerytur z środków, którymi zarządzają Otwarte Fundusze Emerytalne, oraz rozwojem systemu zabezpieczenia społecznego, m.in. przewidywano wówczas budowę jednolitego systemu świadczeń rodzinnych, „określenie merytorycznie uzasadnionego i akceptowanego społecznie poziomu interwencji socjalnej państwa” (ustalenie nowych progów dochodowych dla ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Kolejna **Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013** w większym stopniu stanowi jedno z przedsięwzięć w kontekście NPR 2007-2013 (określono ją jako „dokument towarzyszący” NPR). Powstało wiele podobnych strategii resortowych, które miały razem z NPR być podstawą do opracowania programów operacyjnych. W SPS 2007-2013 mamy znowu bardzo rozbudowany zestaw priorytetów (7), działań (ponad 50) i celów tych działań lub sposobów ich realizacji (ok. 250). Bezpośrednio o wykluczeniu społecznym mowa w opisie działań, które przypisano do priorytetu „wdrażanie aktywnej polityki społecznej”:

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

Osobne priorytety dotyczyły integracji osób niepełnosprawnych, osób starszych i imigrantów.

Polityka przeciwdziałania marginalizacji – pomoc społeczna i nie tylko

W Programie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL stwierdzono, że:

- „Krajowa polityka wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym obejmuje złożone działania wymierzone na przeciwdziałanie marginalizacji zarówno poprzez pomoc społeczną jak i poprzez zatrudnienie socjalne, które przewidziane

są w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.”

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

Pomoc społeczna

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

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

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

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

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

Jeden z rozdziałów ustawy ma nawet „integrację” w tytule, ale chodzi tam o integrację szczególnej grupy, a mianowicie uchodźców, dla których przewidziano instytucję „indywidualnego programu integracji”.

Wspominałem na poprzednich wykładach o tym, że wykluczenie społeczne utożsamia się czasem z ubóstwem relatywnym (wymuszone niezaspokojenie tych potrzeb, które decydują o jakości funkcjonowania człowieka w społeczeństwie). W ustawie o pomocy społecznej ubóstwo umieszczono na liście sytuacji uprawniających do pieniężnej pomocy społecznej, ale go nie zdefiniowano, a z kontekstu wynika, że zostało utożsamione z dochodem, który jest niższy niż ustawowe kryterium dochodowe. Prawo do świadczeń pieniężnych przysługuje, gdy spełniony jest ten warunek oraz co najmniej jedna z wyszczególnionych tam 15 sytuacji trudnych, ale nie ubóstwo, znajdujące się na pierwszym miejscu tej listy. Może takie myślenie ma jakieś pragmatyczne uzasadnienie, ale w perspektywie koncepcji marginalizacji i wykluczenia społecznego z pewnością nie ma. **Niski dochód (szczególnie tak niski, że niższy od kryteriów ustawowych) zagraża**

wykluczeniem analogicznie, jak zagrażają nim inne trudne sytuacje wyszczególnione w ustawie. Można jednak argumentować, że wskazanie przez ustawodawcę warunku co najmniej jednej dodatkowej trudnej sytuacji poza dochodem niższym niż kryterium ma wyrażać przekonanie o tym, że wykluczenie społeczne ma miejsce dopiero przy nakładaniu się na siebie trudnych sytuacji, przy ich kumulacji, co jest często podkreślaną cechą definicji zagrożenia wykluczeniem społecznym.

Nie będę tu omawiał całej ustawy o pomocy społecznej, ale przytoczę jeszcze jeden jej fragment wyliczający **instrumenty jakimi przeciwdziała się wykluczeniu społecznemu albo działa na rzecz integracji ze środowiskiem** w ramach pomocy społecznej:

„Pomoc społeczna polega w szczególności na:

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

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

- „**Pomoc społeczna nie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu.** Pomaga bądź pozwala egzystować na niskim poziomie życia niektórym kategoriom osób, tzw. wykluczonym. Instrumenty jakimi dysponuje pomoc społeczna to zasiłki i praca socjalna. Zmiany w ustawie o pomocy społecznej i ustawa o świadczeniach rodzinnych w praktyce zlikwidowały fakultatywność niektórych świadczeń pieniężnych, wprowadzając ich obligatoryjność. Tym samym umniejszyły rolę pracownika socjalnego, czyniąc z niego osobę wypłacającą pieniądze. Z taką osobą „klienci” pomocy społecznej nie muszą się specjalnie liczyć... Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest udzielanie pomocy osobom już wykluczonym: bezrobotnym, bezdomnym, niepełnosprawnym, rodzinom niepełnym czy bezradnym, a nie przeciwdziałanie bezrobociu czy bezdomności... Aby pomoc społeczna rzeczywiście mogła przeciwdziałać ubóstwu, a co za tym idzie – wykluczeniu społecznemu, musi w znacznie większym niż dotychczas stopniu rozwinąć działalność profilaktyczną.”

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

Zatrudnienie socjalne

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

1. „bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności”,
2. „uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej”,

3. bezrobotnych powyżej 24 miesięcy (w pierwszej wersji ustawy było to 36 miesięcy),
4. „uchodźców realizujących indywidualny program integracji”,
5. zwalnianych z zakładów karnych mających „trudności w integracji ze środowiskiem”.

Po ich wyliczeniu dodano zdanie rozpoczynające się od „**którzy podlegają wykluczeniu społecznemu...**”, a kończące się tak: „... i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym”. Można stąd wywnioskować, że **kryteriami „podlegania wykluczeniu społecznemu” jest ubóstwo i ograniczone uczestnictwo nie tylko w rynku pracy**. O kolejnym kryterium dowiadujemy się z następnego wyliczenia, jest nim brak uprawnień do **7 rodzajów świadczeń pieniężnych**, np. zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek lub świadczenie przedemerytalne, renta socjalna, renta z tytułu niezdolności do pracy, emerytura. Ostatecznie więc w świetle tej ustawy wykluczonymi społecznie są **ubodzy relatywnie (sytuacja ograniczająca możliwości uczestnictwa) i nieuprawnieni do świadczeń pieniężnych o charakterze ubezpieczeniowym i zaopatrzeniowym**.

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

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

Istotnym elementem jest to, że instytucje tworzone w ramach tych przepisów przez ośrodki pomocy społecznej czy organizacje pozarządowe mogą zajmować się działalnością „wytwórczą, handlową lub usługową oraz... wytwórczą w rolnictwie” z pewnymi wyjątkami, a działalność ta nie jest działalnością gospodarczą określoną w innych przepisach. Uczestnicy zatrudnienia socjalnego realizują indywidualny program w ciągu 11 miesięcy (z możliwością wydłużenia o 6) i otrzymują świadczenie integracyjne w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych. Jak widać, zachętą do uczestnictwa jest świadczenie pieniężne, a głównym instrumentem reintegracji – zatrudnienie, początkowo w warunkach specjalnych, z możliwością późniejszego zatrudnienia wspieranego w zwykłym przedsiębiorstwie.

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

Ważną instytucję zatrudnienia socjalnego wprowadzono poprzez **ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**, a mianowicie – **spółdzielnie socjalne, przedmiotem ich działalności jest „prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków w celu zawodowej i społecznej integracji”, przez bezrobotnych, niepełnosprawnych i te kategorie, których dotyczy ustawa o zatrudnieniu**

socjalnym. Spółdzielnie socjalne mają więc szerszy zakres podmiotowy, ale ich cel jest podobny do celów Centrów Integracji Społecznej. Oczywiście istnieje wiele innych różnic między tymi instytucjami. Do Sejmu poprzedniej kadencji trafił projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych, ale nie została ona uchwalona. Głównie nie podobało się to, że spółdzielnie socjalne będą miały przywileje podatkowe, co będzie psuło mechanizmy rynkowe. Obecny skład Sejmu już ją uchwalił, ale poprawki wniósł Senat.

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

Jeżeli już przy okazji spółdzielni socjalnych wspomina się o osobach niepełnosprawnych w kontekście wykluczenia społecznego spójrzmy do **ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych**. W art. 35 do zadań samorządu wojewódzkiego zaliczono „opracowanie i realizację wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i **przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu** oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych”. W art. 47 zaś stwierdzono, że Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przeznacza do 30% wydatków na trzy cele, a w tym na „dofinansowanie zadań wynikających z programów rządowych, w tym ukierunkowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz **przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych**”.

Podsumowanie

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

Uzupełnienia i podsumowania

Wprowadzenie

Na ostatnim wykładzie skupię się na uzupełnieniach i podsumowaniach. Wiele wątków, które pojawiły się już wcześniej, ale wspominałem o nich bardzo pobieżnie, warto rozwinąć i podkreślić. Przedstawię również próbę podsumowania mocnych i słabych stron koncepcji marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Przypomnę krótko treść poprzednich wykładów. We wprowadzeniu przedstawiłem rodziny słów i wyrażeń zbliżonych znaczeniowo do terminów „marginalizacja” oraz „wykluczenie społeczne”, a także słowa i wyrażenia o przeciwnym znaczeniu, np. inkluzja, spójność, kohezja, integracja, reintegracja. Sięgnąłem również do tekstu z lat 1930., w którym S. Czarnowski opisywał sytuację społeczną tamtych czasów z zastosowaniem podobnej aparatury terminologicznej. Ostatnim elementem wprowadzenia była metafora domu społecznego i wskazanie jej słabości, jeżeli o społeczeństwie będziemy myśleli w kategoriach pełnej obywatelskości. Drugi wykład zawierał przegląd definicji marginalizacji i wykluczenia społecznego uporządkowany według czterech kluczowych problemów z uczestnictwem w społeczeństwie i w jego ważnych wymiarach, z dostępem do zasobów i instytucji pośredniczących w integracji, z realizacją społecznych praw obywatelskich oraz ubóstwem relatywnym i deprywacją (interesujące relacje między ubóstwem a wykluczeniem społecznym). Przedstawiłem wówczas koncepcje syntetyczne interesujących nas zjawisk i listę cech/kryteriów bycia włączonym

Kolejny wykład poświęciłem omówieniu trzech koncepcji teoretycznych: F. Mahlera o marginalności i partycypacyjności oraz ich związkach z rozwojem (z nawiązaniem do koncepcji R.E. Parka, E. Stonequista i G. Simmela), H. Silver o trzech paradygmatach wykluczenia społecznego (z nawiązaniem do głównych nurtów filozofii politycznej) oraz R. Levitas o trzech dyskursach i wynikających z nich różnych rekomendacjach dotyczących polityki wobec problemu wykluczenia społecznego. Wykład o wskaźnikach i miernikach interesujących nas zjawisk podzieliłem na ogólne omówienie wskaźników i mierników oraz informacji ilościowych, a także kilka koncepcji wskaźników/kryteriów wykluczenia społecznego, wskaźniki stosowane do monitoringu ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także niektóre propozycje ściślej związane z polityką (UE i NSIS). W kolejnym wykładzie przybliżyłem nieco wyniki badań nad wykluczeniem społecznym historyków, jak i socjologów, w których przedstawiano wykluczenie społeczne na tle całego społeczeństwa i jego struktury (Diagnoza Społeczna i badania porównawcze w krajach postkomunistycznych), a także poszczególne kategorie uznawane za zagrożone wykluczeniem – klientów pomocy społecznej (z uwzględnieniem ich przestrzennej koncentracji), osób niepełnosprawnych, a także środowisk byłych pracowników PGR-ów.

Dwa ostatnie wykłady dotyczyły głównie treści polityki wobec problemów wykluczenia społecznego w UE i RE na przestrzeni kilku dziesiątków lat oraz w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, a szczególnie w pierwszym pięcioleciu XXI wieku.

Podejście negatywne a podejście pozytywne

Temat wykładu został sformułowany w kategoriach negatywnych, tzn. marginalizacja i wykluczenie społeczne są to zjawiska i procesy, które należałoby ograniczyć. Wskaźniki tych zjawisk również mają taki charakter, np. bezrobocie i ubóstwo, stygmatyzacja i poczucie niższości, samotność i izolacja. Jest to typowe podejście dla nauki o polityce społecznej skoncentrowanej na szczególnie dolegliwych (dla społeczeństwa i dla tych, którzy są nimi dotknięci) kwestiach i problemach społecznych. Stosując w tym przypadku analogię do zdrowia i choroby, można powiedzieć, że podejście tego rodzaju jest czułe na widoczne i

wyraźne przejawy choroby, które nazywa się „wskaźnikami alarmowymi”. We współczesnych społeczeństwach przemysłowych większość ludzi żyje w miastach, gdzie podstawą utrzymania jest zatrudnienie i dlatego bezrobocie i ubóstwo oraz ich szczególnie niepokojące rodzaje (np. bezrobocie i ubóstwo długotrwałe, bezrobocie młodzieży i ubóstwo dzieci) są głównymi wskaźnikami alarmowymi. Przekroczenie „stanów alarmowych” wyzwała silnie odczuwaną potrzebę interwencji, oczekuje się, że szybko zostaną podjęte działania, aby zaradzić sytuacji. Prowadzi to do polityki społecznej adresowanej do grup słabszych na rynku pracy oraz do ubogich i wysiłków na rzecz poprawy ich sytuacji, które szybko dadzą widoczne rezultaty. W notatkach do wykładu o koncepcjach teoretycznych marginalizacji i wykluczenia społecznego przedstawiłem bardziej całościowe ujęcie – F. Mahlera, uwzględniające również koncepcję partycypacyjności, H. Silver – również koncepcje integracji społecznej, ale cały wykład można przypisać bardziej do podejścia negatywnego, które jest jednak krytykowane, np.:

- „strategie inkluzji społecznej nastawione są głównie na działania naprawcze mające na celu integrację wykluczonych na rynku pracy... poprzez tworzenie miejsc pracy lub poprawę warunków życia, nie wymagają one przyjęcia całościowego podejścia do spójności społecznej ukierunkowanego na zapobieganie. Jak każda polityka skoncentrowana głównie na ‘grupach docelowych’ wiąże się ona z ryzykiem zaakceptowania wykluczenia jako zjawiska losowego, a nie rezultatu procesów społecznych, czyli zbyt nierównego rozkładu zamożności, za co odpowiada społeczeństwo jako całość...” („Wszechstronny rozwój wskaźników spójności społecznej. Przewodnik metodologiczny” wydany przez RE w 2005).

W takim ujęciu, „inkluzja społeczna” oznacza integrowanie z „grupą produkcyjnie zorganizowaną” (jak to określał S. Czarnowski) tych, którzy znaleźli się poza nią bez spojrzenia na mechanizmy i struktury, jakie odpowiadają za wykluczenie. Tak jakbyśmy walczyli jedynie z symptomami choroby, a nie z jej przyczynami. Staramy się pomagać wykluczonym nie zastanawiając się nad tym, co spowodowało ich wykluczenie.

Na czym polegałoby podejście pozytywne? Proponuje je Rada Europy i jej eksperci podkreślający, że uwagę należy skoncentrować na „**aktywnym rozwoju spójności społecznej**”, czyli na działaniach na rzecz tego, aby

- „społeczeństwo jako całość miało zdolność do zapewnienia wszystkim swoim członkom dostępu do rozsądnej lub dobrej jakości życia. Zasadniczą sprawą jest w związku z tym nadanie właściwej formy i treści aspiracjom do jakości życia”.

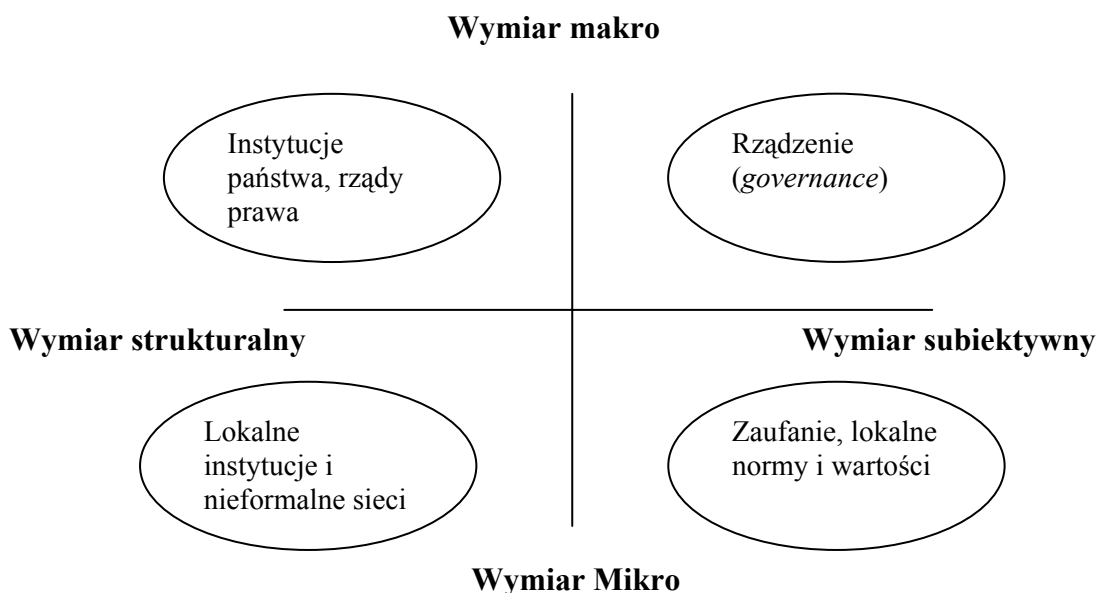
Strategii „aktywnego rozwoju spójności społecznej” może być wiele, np. takie koncentrujące się na poprawie warunków życia, czyli na takich czynnikach, które w sposób bardziej widoczny przyczyniają się do spójności społecznej (zatrudnienie, zdrowie, dochód itp.) oraz takie, które za cel obierają podstawowe elementy spójności, które nie dają się bezpośrednio obserwować (więzi, wartości itp.). Eksperci RE wyróżnili kilka charakterystycznych strategii opartych na podejściu pozytywnym:

- **Spójność regionalna** jako jeden z ważnych celów polityki regionalnej w UE.
- **Kapitał społeczny**, na którego rolę w kontekście walki z ubóstwem zwracał uwagę Bank Światowy.
- **Jakość życia**, czyli podejście propagowane przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w odpowiedzi na Amsterdamską Deklarację o Jakości Społecznej Europy z 1997.
- **Dostęp do praw**, jest to podejście Rady Europy, które przedstawiałem na jednym z poprzednich wykładów.

O spójności regionalnej jedynie wspomniałem kilka razy, a jest to główny cel polityki regionalnej UE wspieranej przez Fundusz Spójności (głównie projekty w biedniejszych regionach o charakterze infrastrukturalnym – ochrona środowiska i transport). W polskim

kontekście o marginalizacji i peryferyzacji w wymiarze przestrzennym mowa w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006. O kapitale społecznym i jakości życia wspomniałem zastanawiając się nad miejscem wskaźników wykluczenia społecznego w bardziej całościowym ujęciu zagadnienia pomiaru dobrego życia (jakość życia, spójność społeczna i zrównoważony rozwój).

Kapitałem społecznym w dużym uproszczeniu nazywa się to, co ułatwia koordynację działań i współpracę w grupie, a także w szerszym społeczeństwie, np. wzajemne zaufanie, dobrowolne przestrzeganie norm społecznych, zaangażowanie w działalność na rzecz innych, pozytywne więzi międzyludzkie i sieci nieformalnych powiązań, ale także organizacje i instytucje społeczne. Kapitał społeczny rozważa się w kilku wymiarach, np. skale mikro, mezo i makro, w wymiarze strukturalnym (role społeczne, sieci społeczne i inne struktury uzupełniane przez przepisy i procedury, ułatwiające wymianę informacji, współdziałanie i podejmowanie decyzji) i subiektywnym (podzielane normy, wartości, zaufanie, postawy i przekonania). Przykładowy schemat takiego podejścia wyznacza kilka charakterystycznych form kapitału społecznego (Ch. Grootaert i T. van Bastelaer „Understanding and Measuring Social Capital”, czyli „Rozumienie i pomiar kapitału społecznego”, 2001)



Wyjaśnienia wymaga skrzyżowanie skali makro z wymiarem subiektywnym. Na poziomie makro (rządu centralnego, centralnych instytucji) istotne są również wzajemne zaufanie i kompromisowe postawy, co ułatwia rządzenie w demokratycznym społeczeństwie, w którym władza jest rozproszona pomiędzy różnych aktorów i zdecentralizowana.

Obok kapitału fizycznego, technologicznego (wiedza techniczna) i ludzkiego (kwalifikacje i umiejętności), kapitał społeczny to kolejny czynnik, który zaczęto rozważać w wyjaśnianiu wyników działania gospodarki i rządów. Jeżeli poziom kapitału społecznego jest wysoki, a inne czynniki stałe, to należy spodziewać się dobrych wyników gospodarczych oraz skutecznego i taniego rządu. W działalności Banku Światowego podkreślano również znaczenie kapitału społecznego dla walki z ubóstwem.

Eksperti RE przestrzegają jednak przed utożsamianiem kapitału społecznego ze spójnością społeczną z kilku powodów: 1) więzi społeczne mogą być postrzegane statycznie, jako dane i z pominięciem procesów społecznych, które je kształtują, 2) pomija się w tym ujęciu jakość tych więzi, cele które spajają grupę niekoniecznie muszą dotyczyć spójności społecznej rozumianej jako zapewnienie każdemu członkowi grupy odpowiedniej jakości

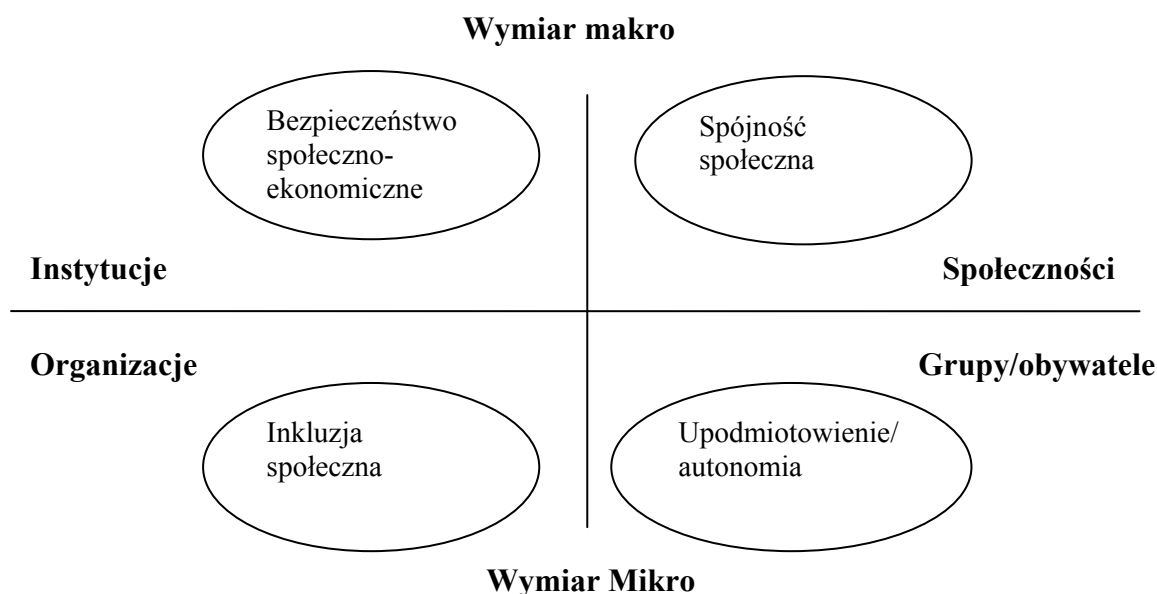
życia, 3) skutkami kapitału społecznego mogą być również nierówność, brak wzajemnego uznania i wzajemne wykluczenie pomiędzy grupami społecznymi odtwarzane z pokolenia na pokolenie.

W kontekście strategii rozwoju spójności społecznej skoncentrowanych na jakości życia warto nieco więcej powiedzieć o koncepcji jakości społecznej (*social quality*). We wspomnianej wyżej Deklaracji o Jakości Społecznej Europy z 1997 napisano m.in.:

- „Szacunek dla godności ludzkiej wszystkich obywateli sprawia, że musimy zadeklarować, iż nie zgadzamy się na coraz większą liczbę żebraków, włóczęgów i bezdomnych w europejskich miastach. Nie akceptujemy również rosnącej liczby bezrobotnych i ubogich oraz tych, którzy mają coraz bardziej ograniczony dostęp do służby zdrowia i usług społecznych. Te i inne negatywne wskaźniki pokazują niezdolność Europy do zapewnienia wszystkim swoim obywatelom jakości społecznej. Zamiast tego pragniemy, aby społeczeństwo Europy odnosiło sukcesy gospodarcze, jednocześnie promując sprawiedliwość społeczną i uczestnictwo dla wszystkich obywateli... Jakość społeczna zależy od zakresu w jakim wszyscy mieszkańcy Europy korzystają z pełnego obywatelstwa pod względem gospodarczym, społecznym i politycznym. W zglobalizowanej gospodarce należy wspierać konkurencyjność równocześnie ze spójnością społeczną i realizacją pełnego potencjału każdego obywatela Europy”.

Podstawowe warunki dla zapewnienia jakości społecznej wszystkim obywatelom to m.in.: bezpieczeństwo i ochrona przed przemocą i zagrożeniami ekologicznymi; przyzwoite mieszkanie, ogrzewanie, ubranie i żywność dla wszystkich; dostęp do usług zdrowotnych i społecznych dla wszystkich, którzy ich potrzebują; praca dla wszystkich, nie tylko polegająca na odpłatnym zatrudnieniu; dochód dla wszystkich pracowników, który pozwoli im w pełni uczestniczyć w społeczeństwie; dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego, które solidarnie zapewniają poziom życia w razie wystąpienia ryzyk socjalnych; dostęp do edukacji i szkoleń dla wszystkich przez całe życie; sprawiedliwy system podatkowy; wyeliminowanie wszelkiej dyskryminacji. Wiele z tych postulatów ma podobny charakter, jak te, które przedstawiałem omawiając politykę UE, RE i Polski na rzecz integracji społecznej.

W przypadku jakości społecznej wyróżnia się również skale mikro i makro oraz bardziej i mniej formalne sposoby koordynowania ludzkich działań. Skrzyżowanie tych wymiarów pozwala określić cztery podstawowe składniki jakości społecznej (W. Beck i in. red. „The Social Quality of Europe”, 1997).



Dla bezpieczeństwa społeczno-ekonomicznego zasadnicze znaczenie mają skuteczne instytucje zabezpieczenia społecznego realizujące prawo człowieka i obywatela do minimum poziomu życia. Kluczowe dla inkluzji społecznej jest zatrudnienie, tu również łączą się badania nad ubóstwem i nad wykluczeniem społecznym. Spójność społeczna wiąże się z procesami makro, które wpływają na wzajemne więzi między ludźmi (np. solidarność), na ich trwałość i jakość, co ma również związek z problemem nierówności. Ostatni składnik łączy się z podmiotowością obywateli, szczególnie tych, których życie podporządkowane jest często paternalistycznym praktykom profesjonalistów oraz arbitralnym decyzjom polityków (np. osoby niepełnosprawne). Uczestnictwo w instytucjach i procesach, które wpływają na nasze codzienne życie oraz rozwijanie umiejętności i motywacji w tym kierunku ma tu zasadnicze znaczenie.

Spójność społeczna jest tu jednym z czterech elementów będących podstawą dobrego życia i na tym m.in. polega różnica między tym podejściem a Strategią Spójności Społecznej RE, dla której jest to główny układ odniesienia.

Integracja w grupie produkcyjnej i integracja w społeczeństwie obywatelskim

Jak pamiętamy, Stefan Czarnowski przeciwstawiał „marginesowi społecznemu” normatywną wizję społeczeństwa, jako „zorganizowanej i regularnej społeczności”. Gdyby przyjąć tę intuicję, to można mówić o **polityce społecznej integrującej wyłącznie ową społeczność bez zwracania uwagi na to, co dzieje się poza nią**. Klasycy odpowiadający za zwiększonym zaangażowaniem państwa w sprawy społeczne tacy, jak kanclerz Otto von Bismarck wyraźnie chcieli zintegrować w ramach narodowego społeczeństwa przemysłowego klasę robotniczą, która jednak zawsze była konstytutywną częścią tego społeczeństwa. **Drugie wąskie ujęcie polityki społecznej nastawionej na integrację społeczną ma na celu wyłącznie reintegrację ze „zorganizowaną i regularną społecznością” tych, którzy z takich czy innych względów są poza społecznym podziałem pracy i stanowią margines społeczeństwa przemysłowego** (odpowiada to z grubsza podejściu negatywnemu opisanemu wyżej). W zależności od układu sił politycznych zwyciężać może koncepcja integracji społeczeństwa rozumianego jako hierarchiczna struktura społeczno-zawodowa (np. różne przywileje dla klas niższych, ograniczanie nierówności klasowej) albo koncepcja reintegracji pewnych kategorii społecznych z tak rozumianym społeczeństwem.

Wydaje się, że oba ujęcia są zbyt ograniczone, szczególnie jeżeli będziemy myśleli o społeczeństwie w szerszych kategoriach, niż struktura społeczno-zawodowa, np. w kategoriach obywatelstwa. Do **społeczeństwa obywatelskiego** (ostatnio ten termin zawęża się do działalności organizacji pozarządowych) należą wszyscy obywatele niezależnie od tego czy brali, biorą lub będą brali udział w formalnym zatrudnieniu. W ten sposób myśląc o polityce integracji społecznej musimy brać pod uwagę integrację wszystkich obywateli, a nie tylko niektórych ich kategorii, np. tylko tych, którzy zajmują niższe pozycje w strukturze społeczno-zawodowej albo tylko tych, którzy znaleźli się poza nią. Tak rozumianą integrację można nazwać **integracją inkluzywną** w przeciwieństwie do wskazanych wyżej form **integracji ekskluzywnej**. Wracając do intuicji Czarnowskiego, równocześnie chcemy, aby „zorganizowana i regularna społeczność” była zintegrowana oraz, żeby było jak najmniej wykluczonych z niej osób. **Oznacza to równocześnie dwa tradycyjne cele – ograniczanie nierówności społecznych (w ramach struktury społeczno-zawodowej, zwiększanie mobilności międzyklasowej) oraz ograniczanie skali i zasięgu wykluczenia (m.in. ubóstwa).**

Jeżeli „zorganizowana i regularna społeczność” jest ekskluzywna i wciąż wyrzuca wielu ludzi na margines, pewne możliwości stwarza **polityka alterintegracji**, tzn. programy tworzące alternatywne wspólnoty zapewniające upodmiotawiające uczestnictwo poza „regularną i zorganizowaną społecznością”. Uważam, że takie podejście reprezentuje Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka. **Inkluzja lub reintegracja z czymś, co jest narzędziem uprzedmiotowienia, zniewolenia, upokorzenia i dyskryminacji jest niewiele warta, chociaż może dać dostęp do zasobów materialnych i szanse na poprawę warunków życia.** Same zadawalające materialne warunki życia to jednak o wiele za mało, abyśmy mogli czuć się pełnoprawnymi obywatelami. Możliwe oceny integracji i wykluczenia przedstawia następująca tabela:

Ocena	Sytuacja	
	Integracja	Wykluczenie
Pozytywna		Wykluczenie uzasadnione, np. kara wykluczenia ze społeczeństwa za poważne przestępstwa
Negatywna	Integracja na złych warunkach, integracja wokół złych celów, integracja w grupach przestępczych, integracja partykularna (nie uwzględnianie innych celów i interesów poza celami własnej grupy)	

Gdy myślimy w kategoriach integracji społeczeństwa obywateli, to inaczej też trzeba myśleć o marginalizacji i wykluczeniu społecznym. Są to procesy, które dotyczą członków tego społeczeństwa i nawet najbardziej wykluczeni społecznie i najbardziej od innych odizolowani są nadal obywatelami. Członkostwo w każdej organizacji wiąże się z pewnymi obowiązkami, np. trzeba płacić składki, jak i prawami, np. prawo wybierania członków władz organizacji, prawo do kandydowania w takich wyborach, czy ogólniej prawo do działania w organizacji. Jakie obowiązki i prawa mają członkowie państwa, czyli obywatele? Określa je na dużym poziomie ogólności ustawa zasadnicza, czyli konstytucja, a konkretyzują pozostałe ustawy i przepisy prawa, które z ustawą zasadniczą nie powinny być

sprzeczne. **Członkostwo w państwie oznacza, że mamy pewne obowiązki i prawa, a uczestnictwo w państwie (w społeczeństwie obywatelskim) oznacza, że wypełniamy nasze obowiązki i korzystamy z praw.** Trzeba jednak wciąż pamiętać o dwóch kwestiach.

- Wypełnianie wszystkich obowiązków i korzystanie ze wszystkich praw wymaga spełnienia pewnych warunków wstępnych, np. niektóre związane są z osiągnięciem pewnego wieku, z pełnieniem ról rodzinnych, ról zawodowych.
- Kiedy już te warunki wstępne zostaną spełnione poziom wywiązywania się z obowiązków i korzystania z praw może być bardzo zróżnicowany.

W tym ujęciu wykluczenie społeczne polega na dwóch rodzajach problemów: **z formalnym członkostwem w państwie** (np. odmowa przyznania obywatelstwa lub odebranie obywatelstwa) albo na **problemach z uczestnictwem w państwie, kiedy się jest jego obywatelem**. Można je dzielić dalej na cztery kategorie:

- 1) problemy z rozkładem obowiązków między obywateli (jedni mają więcej obowiązków niż inni),
- 2) problemy z rozkładem praw między obywateli (jedni mają więcej, a inni mniej praw),
- 3) problemy z wywiązywaniem się z obowiązków przez obywateli (np. z powodu niemożności znalezienia pracy, choroby),
- 4) problemy z korzystaniem z praw przez obywateli (mimo posiadanych formalnie uprawnień obywatele nie mogą z nich skorzystać).

Polityka społeczna przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu w tej perspektywie ma na celu regulowanie dostępu do obywatelstwa, sprawiedliwy i niedyskryminujący rozkład obowiązków i praw, rozwiązywanie problemów z wywiązywaniem się z obowiązków, rozwiązywanie problemów z korzystaniem z praw. Obowiązki i prawa można podzielić klasycznie na osobiste, polityczne, gospodarcze, socjalne i kulturowe. Trzeba również pamiętać, że **wypełnianie obowiązków wymaga najpierw skutecznego skorzystania z praw.**

Polityka społeczna a integracja społeczna

Tradycyjnie podejmowane działania wobec ubogich do co najmniej drugiej połowy XIX wieku można uznać za bardziej wykluczające niż integrujące w kontekście społeczeństwa obywatelskiego rozumianego tak, jak wyżej. Szczególnie jest to widoczne w odbieraniu praw politycznych ubogim, którzy korzystali z pomocy społecznej, tak przynajmniej to wyglądało w ramach angielskiego Poor Law (człowiek zależny od innych nie miał prawa głosu). Uznaje się często, że nowoczesna polityka społeczna zaczyna się wraz z upowszechnieniem w Europie ubezpieczeń społecznych, które wyraźnie ukierunkowane były na integrację społeczeństwa przemysłowego, w którym coraz większe znaczenie ma praca najemna (miały one zapewnić lojalność rosnącej liczebnie zbiorowości robotników wobec nowego państwa niemieckiego). Można jednak twierdzić, że początkowo plany Bismarcka były analogiczne do intencji Poor Law, ponieważ w 1878 zakazał działalności socjalistycznej, a więc odebrał możliwość uczestnictwa reprezentantów interesów klasy robotniczej w systemie politycznym. Gdybyśmy zamiast tego cofnęli się do początków reform wolnorynkowych pod koniec XVIII i na początku XIX w. tu także charakterystyczne są początkowe zakazy działalności związków zawodowych, a więc wykluczenie uczestnictwa robotników w kształtowaniu instytucji, które odpowiadały za ich los (prawo do wolnej umowy przedsiębiorca - robotnik, ale bez prawa do zrzeszania się).

Polityka społeczna mająca na celu pełną integrację społeczeństwa przemysłowego zaczyna się więc dopiero wtedy, gdy przestaje obowiązywać zasada przyznawania jednych praw (np. socjalnych) i odmawiania lub ograniczania innych (np. politycznych czy osobistych). Kamieniami milowymi są tu oczywiście Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, oba Pakty Praw Człowieka ONZ, Konwencje Międzynarodowej Organizacji

Pracy oraz dokumenty regionalne - Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Europejska Karta Społeczna i Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego Rady Europy, a już szczególnie zrewidowane wersje dwóch ostatnich dokumentów. Istotne jest też przyjęcie w doktrynie praw człowieka stanowiska, że poszczególne kategorie praw człowieka są integralnymi częściami całego zbioru, a ich realizacja jest wzajemnie współzależna, co najlepiej widać w debacie o prawie do rozwoju. Oficjalnie przedstawiciele państw członkowskich ONZ zgodzili się na taką interpretację w 1993 w Wiedniu (Deklaracja i Program Działań przyjęte na Światowej Konferencji Praw Człowieka).

Inkluzja do społeczeństwa obywatelskiego opartego na koncepcji integralnych praw człowieka zaczyna obejmować już nie tylko pracowników najemnych, ale również długotrwale bezrobotnych, ludzi o ograniczonej zdolności do pracy, ubogich, bezdomnych, uzależnionych, mniejszości kulturowe i wiele innych podlegających marginalizacji i wykluczeniu społecznemu kategorii. Przyznanie im pełni praw włącza do społeczeństwa obywateli (patrz jednak wyżej - problemy z integracją w społeczeństwie obywatelskim).

Przykłady ujęć, w których łączono politykę społeczną z integracją społeczną i ogólniej równowagą oraz harmonią społeczną na poziomie definicyjnym.

- „... celem polityki społecznej jest budowanie tożsamości osoby w ramach pewnej wspólnoty, z którą jest ona związana... polityka społeczna jest tym, co jest skupione w instytucjach tworzących integrację i przeciwdziałających alienacji” (Kenneth Boulding).
- „Jednym z podstawowych aspektów ładu społecznego projektowanego i urzeczywistnianego przez politykę społeczną jest spójność społeczna, która jest pochodną kształtu i siły więzi społecznych. Programy składające się na system zabezpieczenia społecznego odwołują się do dwóch podstawowych typów więzi społecznych” – solidarności poziomej i solidarności pionowej. „Celem programów socjalnych było wzmacnianie więzi społecznych” (Marek Rymśza).
- Polityka społeczna to „środki i wysiłki, które powinny chronić równowagę społeczną poprzez wpływanie na społeczną organizację narodu i wzajemne stosunki należących doń grup społecznych oraz na ich relacje do całości narodu i państwa” (Karl C. Thalheim).
- „Polityka społeczna jest działaniem w interesie ogółu (polityka) poprzez wpływanie na [jego] część (społeczna), ... polityka społeczna jest oddziaływaniem na część lub ze strony części w celu osiągnięcia harmonii, mocy i zdrowia całości” (Ernst Günther).

W komentarzu do pierwszego cytatu - tożsamość to samoidentyfikacja jednostki w odpowiedzi na pytanie: kim jestem. Jeżeli odpowiemy „Polakiem”, „mężczyzną”, „studentem”, to przywołamy narodowość, płeć i jedną z ról społecznych jako elementy naszej tożsamości. Różne poglądy na temat Polaków, mężczyzn i studentów wygłaszane są przez różnych ludzi i mają one wpływ na to, jak myślimy o sobie i ludziach nam podobnych. Problem tożsamości stał się istotny w obliczu takich kwestii jak dyskryminacja kobiet, segregacja niepełnosprawnych i rasizm. Stereotypy dotyczące kobiet, osób niepełnosprawnych i ludzi o innym kolorze skóry są ogólnymi poglądami na temat tego kim oni są, do czego się nadają i jak mają się zachowywać. Możemy należeć do tych kategorii zgadzać się z tymi poglądami albo uznać je za niesprawiedliwe czy nawet obraźliwe. Jeżeli nie zgadzamy się z nimi i w dodatku chcemy, żeby uznano je powszechnie za niedopuszczalne, to stawką jest właśnie nasza tożsamość. Problematyka tożsamości i ciała, które tej tożsamości jest w tych przypadkach nośnikiem (płeć, nieprawność, kolor skóry) jest już dobrze zadomowiona w anglojęzycznym dyskursie o polityce społecznej. Instytucje społeczne są tak skonstruowane, że oddają dominujące w społeczeństwie poglądy, dlatego

instytucje polityki społecznej długo podtrzymywały dyskryminację kobiet, segregację osób niepełnosprawnych i rasizm. **Polityka tożsamości** (*identity politics*) nastawiona jest na zmianę dominujących poglądów i opartych na nich instytucji. Definicja polityki tożsamości:

- Jest to „szeroki zakres działalności politycznej i teoretycznej oparty na wspólnym doświadczaniu niesprawiedliwości przez członków pewnych grup społecznych. Polityka tożsamości, zamiast koncentrowania się na ideologii czy przynależności partyjnej, ma na celu wyzwolenie konkretnej zmarginalizowanej grupy w ramach jej szerszego kontekstu społecznego. Członkowie tych grup domagają się szacunku lub żądają uznania dla takich sposobów rozumienia ich odmienności, które zakwestionują stosowane wobec nich dominujące i opresyjne charakterystyki. Celem takich działań jest większe upodmiotowienie (*self-determination*)”.

Jeszcze kilka uwag o **alienacji**, czyli najogólniej - „odseparowanie jednostek od siebie lub od pewnej sytuacji lub procesu”. Pojęcie ważne w teorii Karla Marx’a: obiektywna relacja, w której „twory człowieka – i to twory tak różnorodne, jak religia, ideologia, państwo, towar etc. – alienują się w stosunku do człowieka, tzn. wymykają się spod jego kontroli i kształtują się jako siła autonomiczna, a w konsekwencji, jako siła wroga wobec człowieka, która panuje nad człowiekiem” (A. Schaff „Alienacja jako zjawisko społeczne”). Jako zjawisko psychologiczne ma obejmować takie wymiary, jak poczucie „bezsilności, bezsensowności, odizolowania, anomii i obcości”. Problematyka alienacji w takim ujęciu jest bardzo bliska subiektywnemu aspektowi marginalizacji, na który zwracał uwagę również F. Mahler.

Jeżeli mowa o „odseparowaniu jednostek od siebie” warto też wspomnieć o odseparowaniu całych zbiorowości od siebie, co nazywane jest **segregacją społeczną** (A.J. Johnson w „The Blackwell Dictionary of Sociology”) i zdefiniowane następująco:

- „**społecznie ugruntowane odseparowanie jednej grupy od innej, zwykle utrwalające warunki nierówności i opresji**”.

Społecznie odseparowane mogą być grupy różniące się pod względem płci, rasy, przynależności narodowej i etnicznej, klasy czy warstwy społecznej, sprawności (sprawni i niepełnosprawni). Segregacja może mieć charakter przestrzenny, np. getta czy dzielnice rasowe w miastach, ale również związana może być z pracą, np. zmaskulinizowane i sfeminizowane zawody, z edukacją, np. koncentrowanie dzieci jakiejś mniejszości w niektórych szkołach i ich nieobecność w innych na obszarze zamieszkiwanym przez tę mniejszość. Integracja jest przeciwieństwem segregacji, tzn. ma miejsce, gdy nie istnieje segregacja w żadnym z obszarów życia społecznego. Od segregacji społecznej odróżnia się **izolację społeczną**, gdy różne grupy tworzą odrębne społeczności. Johnson podaje przykład dwóch hipotetycznych miast, z których jedno jest zamieszkane przez białych, a drugie przez czarnych. Wewnątrz tych miast nie ma segregacji, ale możliwości międzygrupowego kontaktu są jeszcze bardziej ograniczone. Procesy segregacji mogą być skutkiem świadomej polityki, ale również procesów pozapolitycznych, np. ludność uboższa koncentruje się w tych częściach miasta, gdzie są najtańsze mieszkania, a ubóstwo wiąże się z wieloma innymi cechami sytuacji społecznej, które są pogłębiane koncentracją przestrzenną.

M. Rymśa pisał, że **solidarność opiera się na dwóch zasadach**: 1) **wzajemności (solidarność pozioma)**, 2) **troski o najsłabszych członków wspólnoty (solidarność pionowa)**. Odróżnił też **więzi społeczne** od **więzi instytucjonalnych**:

- „... tworząc... instytucje systemu zabezpieczenia społecznego wykorzystano istniejące więzi społeczne do budowy więzi instytucjonalnych”, „więzi instytucjonalne mogą zarówno osłabiać jak i wzmacniać więzi społeczne”.

Organizacyjnym wyrazem więzi pierwszego rodzaju są m.in. niepubliczne organizacje ubezpieczeń wzajemnych (grupa znajdująca się w podobnej sytuacji, np. górnicy decyduje się na utworzenie funduszu ze składek swoich członków, aby wypłacać z niego świadczenia w

razie m.in. zwolnienia z pracy, śmierci, strajku, choroby, inwalidztwa górnika) oraz organizacje dobroczynne, a więzi drugiego rodzaju - publiczne ubezpieczenia społeczne i pomoc społeczna. Państwo traktowane jako najwyższe dobro wspólne, jako rzeczpospolita (*res publica*), również opiera się na solidarności. W naszej Konstytucji napisano:

- „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego **prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi**, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

Prawo do wolności wyraża przywiązanie do wartości, jaką jest wolność jednostki, ale wolna jednostka ma też obowiązek solidarności z innymi wolnymi jednostkami. Wolni i solidarni ludzie to ideał wspólnoty ludzkiej. Kiedy ludzie są wolni, ale nie są solidarni? Czy mogą być solidarni, kiedy nie są wolni? **Solidarność z innymi zależy od tego, jakich innych mamy na myśli** – naszych bliskich; naszych znajomych; obcych nam, ale rodaków - tych w kraju, jak i poza jego granicami; obcych nam przedstawicieli innych narodów i grup etnicznych, ale będących naszymi współobywatelami; obcych nam cudzoziemców, ale bliskich nam przestrzennie, czyli naszych sąsiadów; obcych nam ludzi z odległych zakątków globu (np. głodujące dzieci w Afryce). Im dalszy krąg innych, tym obowiązek solidarności (więź społeczna) jest słabszy.

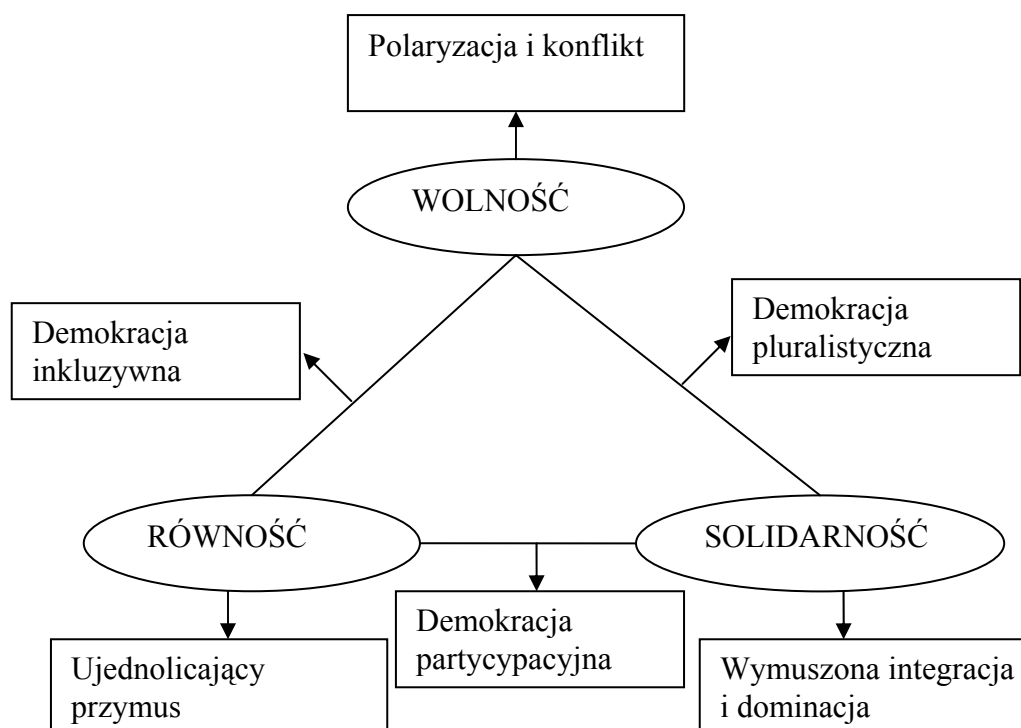
Definicje Thalheima i Günthera pochodzą z Niemiec lat 1930. co powinno nam uzmysłwić, że polityka społeczna w pewnych warunkach (m.in. dyktatura, wojna domowa, lekceważenie praw człowieka i absolutyzowanie celów społecznych i wspólnotowych) może być narzędziem eksterminacji w celu uzyskania „harmonii, mocy i zdrowia” narodu lub rasy. Przykładem tego są „ostateczne rozwiązania” różnych kwestii społecznych zastosowane w Niemczech za rządów NSDAP i podczas II Wojny Światowej. Polityka społeczna rozumiana jako polityka integracji społecznej nie musi być oczywiście taka złowroga, decyduje o tym głównie jej otoczenie instytucjonalne.

Wolność, równość i solidarność a marginalizacja i wykluczenie społeczne

Do wspomnianych wyżej wartości (wolność i solidarność) należy dołączyć jeszcze jedną, a mianowicie – równość (lub sprawiedliwość). Otrzymamy wówczas triadę znaną ze sztandarów Rewolucji Francuskiej: wolność, równość i braterstwo. Gdzie w tej triadzie umieścić tematykę marginalizacji i wykluczenia społecznego? Z tego co widzieliśmy m.in. przy rozważaniach o jakości społecznej i kapitale społecznym, można wnioskować, że głównymi wartościami są tu równość i solidarność. Jeżeli ktoś formułuje hipotezę, że zbyt duże nierówności godzą w spójność społeczną, a zasadnicze dla tej ostatniej są pozytywne więzi spajające społeczeństwo (solidarność), to wyrównująca polityka społeczna jest instrumentem, który powinien wzmacniać lub przynajmniej chronić solidarność w społeczeństwie. Przy takich założeniach równość ma charakter instrumentalny w stosunku do solidarności, czyli solidarność jest głównym celem, a równość liczy się o tyle, o ile prowadzi do tego celu. Teoria solidarności w społeczeństwie przemysłowym lub opartym na gospodarce z dominacją zatrudnienia w usługach powinna nam dać odpowiedź na pytanie o to, jakie czynniki i w jakich warunkach wpływają pozytywnie lub negatywnie na jej poziom. Jeżeli uwagę skupimy tylko na powiązaniu równość => solidarność, wolność znika gdzieś w tle, nie mówiąc już o tym, że osiąganie równości można skojarzyć z państwem i jego ujednolicającym przymusem oraz paternalizmem biurokratycznego profesjonalizmu. Zapewne z tego powodu S. Golinowska (główny ekspert przy pracach nad NSIS) obawiała się o losy wolności jednostki w kontekście zbyt daleko idących dążeń do integracji społecznej.

Paul Bernard przedstawił powiązania między tymi zasadniczymi wartościami w kontekście demokracji i problemu utrzymania porządku społecznego. Przypisanie absolutnego

priorytetu jednej z nich daje negatywne skutki – polaryzacja wynikająca z wolności gospodarczej i konflikty polityczne na tym tle, gdy damy priorytet wolności (dominacja rynku); ujednolicający przymus, gdy damy priorytet równości (dominacja państwa); wymuszona integracja i dominacja grupy nad jednostką, gdy najważniejsza będzie solidarność (dominacja grup interesów). Łączenie ze sobą poszczególnych wartości daje trzy modele demokracji: inkluzywną (wolność + równość), pluralistyczną (wolność + solidarność) i partycypacyjną (równość + solidarność). Zasadnicza jest umiejętność utrzymania delikatnej równowagi w tym względzie. Całość Bernard przedstawił na schemacie podobnym do poniższego („Social Cohesion: A. Critique”, czyli „Spójność społeczna: krytyka”, 1999).



W następnym kroku Bernard uporządkował kilka aspektów, które wywnioskowano z wielu badań empirycznych nad spójnością społeczną (zrobiła to J. Jenson):

1. **Przynależność – izolacja.** Spójność społeczna jako wspólne wartości, poczucie bycia częścią większej całości.
2. **Inkluzja – ekskluzja.** Spójność społeczna jako zdolność do uczestnictwa w rynku pracy i w rynku konsumpcji.
3. **Uczestnictwo – pasywność.** Spójność społeczna jako zaangażowanie w sprawy społeczności lokalnej i państwa.
4. **Uznanie – odrzucenie.** Spójność społeczna jako tolerancja dla różnych stylów życia i kultur, pluralizm jako cnota.
5. **Prawomocność – nieprawomocność.** Spójność społeczna jako publiczne i prywatne instytucje, które służą jako mediatorzy w konfliktach społecznych.

Do tych pięciu kategorii Bernard dodał jeszcze jedną **równość – nierówność** (przypiszemy jej nr 6) i podzielił je wszystkie na ekonomiczne (2 i 6), polityczne (3 i 5) oraz społeczno-kulturowe (1 i 4). Drugi podział dotyczył charakteru relacji: formalne (2, 4 i 5) i materialne (w sensie przeciwnym do formalnych, czyli wymagające czegoś więcej niż tylko formalnej gwarancji: 1, 3 i 6). Całość zobaczymy lepiej w tabeli.

Sfera aktywności	Rodzaj relacji
------------------	----------------

	Formalne	Materialne
Ekonomiczna	Inkluzja – ekskluzja	Równość – nierówność
Polityczna	Prawomocność – nieprawomocność	Uczestnictwo – pasywność
Społecznokulturowa	Uznanie – odrzucenie	Przynależność – izolacja

Wniosek z tych rozważań był taki, że „... równość jest zasadniczym elementem demokratycznego porządku społecznego, powiązany z wolnością i solidarnością”. Związek między tymi trzema wartościami jest dynamiczny i podtrzymuje porządek społeczny o ile 1) potwierdzona zostanie równość wszystkich obywateli w kontekście uznania, inkluzji i prawomocności instytucji rozwiązujących konflikty, 2) wolni obywatele będą chcieli angażować się w debaty publiczne z nastawieniem na osiągnięcie zgody i poszukiwanie sprawiedliwości społecznej.

Refleksja tego rodzaju obejmuje już najbardziej fundamentalne sprawy porządku społecznego w wielokulturowych społeczeństwach o demokratycznych ustrojach politycznych i opartych na kapitalistycznej i wolnorynkowej gospodarce.

Ubóstwo relatywne vs aktywna polityka społeczna

Wprowadzenie do dyskursu publicznego pojęcia wykluczenia społecznego interpretować można w co najmniej dwóch kierunkach.

- Jako **częściowe zwycięstwo zwolenników koncepcji ubóstwa relatywnego** (poziom zasobów za niski, aby można było swobodnie uczestniczyć w głównym nurcie życia społecznego, patrz poprzedni wykład i definicje z programów WE Poverty 1 i Poverty 2). W Polsce podobna idea legła u podstaw koncepcji minimum socjalnego, rozwijanej już od lat 1970. Znaczenie polityczne tych koncepcji wskazywały zalecenia RE i UE dotyczące gwarancji minimalnych zasobów, koniecznych do społecznego uczestnictwa (dyskurs redystrybucyjny wg Levitas).
- Jako **częściowe lub całkowite zwycięstwo zwolenników koncepcji aktywnej polityki społecznej** czy państwa społecznej aktywności i nowego zarządzania publicznego, gdzie zasadniczymi instrumentami polityki społecznej są bodźce do (samo)zatrudnienia i kształcenia się, co ma zapewnić głównie sektor rynkowy i pozarządowy wspierane ze środków publicznych (dyskurs reintegracyjny wg Levitas).

Można te dwa kierunki interpretować tak, jakby były ze sobą sprzeczne, ale również podkreślając możliwość ich zgodnego połączenia i jednoczesnego realizowania.

Pierwsza interpretacja w kategoriach sprzeczności, gwarantowanie komukolwiek zasobów pozwalających na minimalnie godne życie rodzić ma postawy roszczeniowe i zniechęcać klasy niższe i zmarginalizowanych do podejmowania formalnego zatrudnienia. Dlatego też należy zdemonstrować tradycyjne państwo opiekuńcze oparte na koncepcji praw socjalnych, szczególnie w zakresie świadczeń pieniężnych i instytucjonalnych (np. pomoc społeczna nie jest już „instytucją polityki społecznej państwa”). Na to miejsce mają wejść organizacje rynkowe i pozarządowe, które skutecznie i efektywnie reintegrują ze społeczeństwem. Demontaż państwa opiekuńczego uwalnia wielkie sumy publicznych pieniędzy, co umożliwi zmniejszenie podatków i obowiązkowych składek, a także zwiększenie finansowania ze środków publicznych rynkowych i pozarządowych projektów reintegracyjnych. Wszyscy na tym wygrywają: powstaje więcej miejsc pracy (klin podatkowy zostaje znacznie zmniejszony), sektor rynkowy staje się odpowiedzialny społecznie, organizacje pozarządowe mają przestrzeń do rozwoju, klasy niższe mają miejsca pracy, a zmarginalizowani mają autentyczną szansę na reintegrację.

Druga interpretacja w kategoriach sprzeczności, przewiduje dominację pierwszego z tych kierunków. Państwowe gwarancje minimalnych zasobów dają ludziom zajmującym

niższe i marginalne pozycje bezpieczeństwo, wolność i względną niezależność od rozmaitych przymusów, potencjalnych upokorzeń i wyzysku. Rozwinięty sektor publiczny zapewnia równy i powszechny dostęp do dóbr i usług koniecznych dla prowadzenia normalnego życia we współczesnym społeczeństwie (np. wykształcenie, ochrona zdrowia, (samo)zatrudnienie, kredyt). Organizacje pozarządowe jedynie uzupełniają ten system, a głównie rozwijają działalność rzeczniczą (domagają się poszanowania, ochrony i realizacji praw społecznych i socjalnych grup zmarginalizowanych) oraz alterintegracyjną (alternatywne wspólnoty i więzi). Organizacje komercyjne zajmują się zaś tym, co im zawsze najlepiej wychodziło, tzn. produkowaniem dóbr prywatnych i generowaniem zysku dla właścicieli.

Interpretacja w kategoriach syntezy dwóch kierunków. Można podkreślać możliwość połączenia ze sobą szerokich gwarancji socjalnych i systemu minimalnego dochodu gwarantowanego w rozbudowanym sektorze publicznym oraz wprowadzenia instrumentów aktywnej polityki społecznej z większym udziałem sektora rynkowego i pozarządowego. Podsumowując ten wątek.

		Znaczenie Sektora publicznego	
Znaczenie praw socjalnych		Duże	Małe
	Duże	Prawa socjalne gwarantowane przez rozbudowany sektor publiczny	Prawa socjalne gwarantowane głównie przez sektor rynkowy i pozarządowy
	Małe	Rozbudowany sektor publiczny bez uwzględniania praw socjalnych	Dominujące znaczenie sektora rynkowego i pozarządowego, prawa socjalne nie mają większego znaczenia

Rada Polityki Integracji Społecznej

Można mówić o tym jaka jest polityka wobec zjawisk i procesów marginalizacji i wykluczenia społecznego, można też zastanawiać się nad tym, jaka powinna być. Weźmy pod uwagę możliwość powołania równie niezależnej jak Rada Polityki Pieniężnej, **Rady Polityki Integracji Społecznej** (RPIS), która działałaby w podobny sposób obierając za cel pewną wartość wskaźnika dynamiki wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego, a jako instrument oddziaływania stosowałaby stopę procentową świadczeń pieniężnych z zabezpieczenia społecznego. Ubóstwo przecież sprowadza się często do niskiego dochodu i uznaje za zagrożenie wykluczeniem społecznym (a także jego wskaźnik), czyli czynnik ograniczający uczestnictwo ubogich w społeczeństwie. Im bardziej mamy rynkowe społeczeństwo, tym bardziej prawdopodobne, że niski poziom dochodu będzie ważnym czynnikiem determinującym funkcjonowanie w świecie. Ustanowienie instytucji tego rodzaju wymagałoby oczywiście równie aktualnej informacji o ubóstwie dochodowym, jak informacja o cenach oraz jednolitego systemu świadczeń pieniężnych. RPIS miałaby wpływ tylko na świadczenia pieniężne, natomiast pozostałe świadczenia społeczne w formie usług byłby dostarczane niezależnie od dochodów, czyli w zależności od potrzeby. RPIS reagowałaby na ogólny poziom ubóstwa dochodowego i łagodziła sytuację pod tym względem, zmniejszając przy tym zagrożenie wykluczeniem społecznym.

Zalety i wady perspektywy marginalizacji i wykluczenia społecznego

Perspektywa traktująca marginalizację i wykluczenie społeczne w kontekście ubóstwa relatywnego (np. UE w Poverty 1 i 2) i marginalnej pozycji społecznej (np. F. Mahler), ma wiele potencjalnych zalet poznawczych i politycznych.

1. Jest na tyle uniwersalna, że można ją stosować zarówno do społeczeństw historycznych, jak i do różnych społeczeństw w tym samym czasie.
2. W jej ramach można opisywać i wyjaśniać zdawałoby się bardzo różne przypadki niekorzystnego położenia społecznego.
3. Zmusza do wyjścia poza wąsko-ekonomiczne analizy ubóstwa i bezrobocia.
4. Podkreślanie wielowymiarowości niekorzystnego położenia społecznego wymusza koordynację i współdziałanie między wyspecjalizowanymi podmiotami polityki społecznej.
5. Stwarza pozytywną atmosferę dla działalności pozarządowej, którą przedstawia się jako skuteczną w działaniach reintegracyjnych czy alterintegracyjnych (integracja we wspólnotach alternatywnych do ekskluzywnej „zorganizowanej i regularnej społeczności”).
6. Sprzyja polityce społecznej, która nie tylko ma na celu łagodzenie ubóstwa absolutnego, ale ma zapobiegać i łagodzić ubóstwo relatywne.
7. Problemy przedstawiane jako nowe na nowo mobilizują do działania.
8. Uwzględnia zagadnienia m.in. podmiotowości, równouprawnienia i wizerunku społecznego zmarginalizowanych i wykluczonych, często pomijane w tradycyjnej polityce społecznej z paternalistycznym podejściem.
9. Pozwala zrehabilitować koncepcję minimum socjalnego, dać jej nowe uzasadnienie i nowe metody badania.
10. Sprzyja konsensusowi politycznemu, ponieważ zastępuje bardziej kontrowersyjne pojęcia takie jak ubóstwo czy nierówność społeczna.
11. Wykluczenie społeczne rozumiane jako ubóstwo relatywne i wielowymiarowo niekorzystne położenie społeczne ma o wiele bogatszą treść teoretyczną w porównaniu z koncepcjami, w których definiuje się je jedynie jako problem z uczestnictwem.

Są jednak również pewne **potencjalne wady lub słabe strony tej perspektywy** (niezależnie od koncepcji marginalizacji i wykluczenia społecznego).

1. Może skłaniać do skupiania uwagi wyłącznie na działaniach skierowanych do najbardziej wykluczonych, z pominięciem reszty zagadnień szerszej integracji społecznej i zapobiegania wykluczeniu (koncentrowanie uwagi na pomocy dla wykluczonych – pomoc społeczna i reintegracji już wykluczonych – zatrudnienie socjalne).
2. Może być wykorzystana do stygmatyzacji, gdy wykluczone zbiorowości utożsamiają się z marginesem społecznym i podklasą rozumianymi w kategoriach moralnych (np. domniemana subkultura ubóstwa).
3. Może być używana jako oręż przeciwko publicznemu sektorowi świadczeń społecznych (i ogólniej przeciwko wydatkom na cele społeczne) ze względu na ich domniemane marginalizujące i wykluczające konsekwencje (np. uzależnienie od świadczeń, które tylko pogarsza sytuację ich odbiorców czy marginalizujące właściwości instytucji takich, jak domy pomocy społecznej, domy dziecka itp.).
4. Wąsko rozumiane wykluczenie społeczne, jako brak uczestnictwa w formalnym zatrudnieniu prowadzi do dominacji polityki zatrudnienia nad innymi działami polityki społecznej, co może prowadzić do ich niedoceniań i niedofinansowania. Po dodaniu założenia o uwarunkowaniach indywidualnych tak rozumianego wykluczenia (brak

odpowiedniej wiedzy, umiejętności i kwalifikacji) za panaceum uznaje się edukację podporządkowaną potrzebom gospodarki.

5. Nawiązuje raczej do komunitarystycznych filozofii politycznych, co może sprzyjać pomijaniu i pomniejszaniu zagadnień związanych z wolnością jednostek. W NSIS napisano: „czy integracja społeczna w sensie więcej niż podstawowym, to nie jest przypadkiem droga do ‘kolektywizacji’, za którą społeczeństwa postkomunistyczne nie przepadają? Dlatego mimo używania terminu integracji społecznej trzeba zaznaczyć, że chodzi o taką integrację, która nie zmniejsza wolnościowych wartości pojedynczego człowieka”.
6. Podejście to ma charakter negatywny, tzn. marginalizacja i wykluczenie społeczne oraz ich wskaźniki, np. długotrwałe bezrobocie czy długotrwałe ubóstwo, są czymś czego należy unikać i czemu należy zapobiegać. Dominacja takiego podejścia nie pozwala dostrzec, że integracja i spójność społeczna to coś więcej niż brak marginalizacji i wykluczenia społecznego. Nie wystarczy ograniczenie długotrwałego bezrobocia i ubóstwa do minimum, aby uznać, że mamy do czynienia ze zintegrowanym i spójnym społeczeństwem. Takie podejście reprezentuje Rada Europy.
7. Marginalizacja i wykluczenie społeczne rozumiane jako wielowymiarowe procesy są trudne do pomiaru. Posługiwanie się wieloma wskaźnikami równocześnie stwarza problemy interpretacyjne, a pomiar procesu wymaga czasu oraz prowadzenia badań panelowych.

Słowo końcowe

Na tym kończę wykłady dotyczące marginalizacji i wykluczenia społecznego. O ile czas i siły mi pozwolą zamierzam m.in. rozbudować część dotyczącą koncepcji teoretycznych z uwzględnieniem socjologicznych teorii integracji społecznej. Chciałbym poświęcić osobny wykład wynikom badań międzynarodowych, a szczególnie interesujące w kontekście tematu wykładów są badania International Institute for Labour Studies z lat 1990. (kraje transformujące się i rozwijające), badania dotyczące dynamicznego aspektu zabezpieczenia społecznego na tle koncepcji integracji poprzez rynek pracy „Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries”, a także badania sondażowe dotyczące m.in. subiektywnych aspektów wykluczenia społecznego „Perceptions of social integration and exclusion in an enlarged Europe”.

Bibliografia

Literatura polska (bez książek dotyczących głównie ubóstwa i biedy)

- [Diagnoza Społeczna 2003 i 2005](#). W obu raportach wyodrębniono rozdziały pt. "Wykluczenie społeczne".
- [Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej - dokument przyjęty przez polski rząd 21.09.04](#).
- „Marginalność i procesy marginalizacji społecznej” tematyczne wydanie *Polityki Społecznej* nr 11-12/1999.
- [Narodowa Strategia Integracji Społecznej - polski dokument opracowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej](#).
- [Opracowanie MPiPS, którego celem jest "wskazanie głównych wyzwań stojących przed polską polityką społeczną w kontekście reintegracji społecznej"](#). Jest to jedna z pierwszych wersji "Wspólnego memorandum w sprawie integracji społecznej" (najczęściej używany skrót angielski JIM). [Wersja ostateczna w języku polskim](#), [wersje angielską można pobrać ze stron UE](#).
- ["Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardy usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej", Ministerstwo Polityki Społecznej, czerwiec 2004](#).
- Z. Bauman „Zbędni, niechciani, odrzuceni – czyli o biednych w zamożnym świecie” w: *Kultura i Społeczeństwo*, Komitet Socjologii, Instytut Studiów Politycznych PAN, kwiecień-czerwiec 1998, tom XLII, nr 2.
- Z. Bauman "Życie na przemiał", Wydawnictwo Literackie, 2004.
- L. Beskid „Analiza skali, dynamiki i społecznego rozkładu procesów pauperyzacji i marginalizacji”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1999.
- I. Butmanowicz-Dębicka "Marginalizacja społeczna jako strategia przystosowawcza" w: "Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego", tom 1, Wydawnictwo UMCS, 1995.
- M. Butrym „Marginalizacja społeczno-polityczna mieszkańców byłych PGR. Testowanie hipotezy” w: *Polityka Społeczna* nr 8/2001.
- J. Ciechański "Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej" w: *Polityka Społeczna* nr 11-12/2002.
- [M. Dały "Dostęp do praw społecznych w Europie", Rada Europy, 2002. \(Raport będący podstawą dla Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej RE\)](#).
- H. Domański "Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych", Instytut Spraw Publicznych, 2002 (głównie ze względu na temat potencjalnej polskiej *underclass*).
- L. Dyczewski red. „Kultura grup mniejszościowych i marginalnych”, Wydawnictwo KUL, 2005.
- L. Dziewięcka-Bokun „Unia Europejska przeciw biedzie i ekskluzji społecznej” w: E. Tarkowska red. „Przeciw biedzie”, Oficyna Naukowa, 2002.
- L. Dziewięcka-Bokun "Ekskluzja społeczna - istota, przyczyny", w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska "Wokół teorii polityki społecznej", Aspra-Jr, 2003.
- L. Frąckiewicz red. "Wykluczenie. Rewitalizacja. Spójność społeczna", Wydawnictwo Naukowe "Śląsk", 2004.
- L. Frąckiewicz red. "Wykluczenie społeczne”, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2005.
- [K.W. Frieske "Marginalność społeczna" \(pdf\)](#) w: "Encyklopedia socjologii", tom 2, Oficyna Naukowa.
- [K.W. Frieske "Dynamika koncepcji marginalizacji" \(doc\) na stronach IPISS](#).

- K.W. Frieske, J. Sikorska „Marginalizacja – partycypacja: pobocza oficjalnego porządku społecznego” w: K.W. Frieske, W. Morawski red. „W biegu czy w zawieszeniu. Ludzie i instytucje w procesie zmian”, Instytut Socjologii UW, 1994.
- K.W. Frieske, P. Poławski „Procesy marginalizacji społecznej: korelaty biedy i społecznego nieprzystosowania” w: tychże „Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych”, Wydawnictwo Interart, 1996 i Wydawnictwo „Śląsk”, 1998.
- K.W. Frieske red. „Marginalność i procesy marginalizacji”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 1999.
- K.W. Frieske red. „Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce”, Instytut Socjologii UW, 1997.
- K.W. Frieske "Społeczna marginalność: poza zasadą wzajemności" w: K. Frysztacki, A. Śliz red. "Opolskie spotkania socjologiczne", Uniwersytet Opolski, 2001.
- K.W. Frieske "Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej" w: *Polityka Społeczna* nr 11-12/2002.
- K.W. Frieske "Społeczne wykluczenie - różne poziomy analizy" w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska "Wokół teorii polityki społecznej", Aspra-Jr, 2003.
- K.W. Frieske "Strukturalne mistyfikacje: współcześni "ludzie luźni"" w: M. Marody red. "Zmiana czy stagnacja", Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2004.
- K.W. Frieske red. "Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej", Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2004.
- [Ch. Gore, J.B. Figueiredo „Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu”](#) w: Problemy Polityki Społecznej, nr 5/2003.
- K. Górniak "Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci" w: Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. red. "Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie", Wydawnictwo IFiS PAN, 2004.
- E. Goffman "Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości", Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 2005.
- [S. Golinowska "Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej"](#), a szczególnie pkt.2.3 (w formacie doc na stronach IPiSS).
- S. Golinowska red. "Ubóstwo i wykluczenie społeczne, badania, metody, wyniki?", Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2005.
- J. Grotowska-Leder "Fenomen wielkomiejskiej biedy. Od epizodu do *underclass*", Uniwersytet Łódzki, 2002.
- M. Grewiński "Europejska Strategia Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu i Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jako nowe instrumenty integracji społecznej Unii Europejskiej" w: Niepełnosprawność i Rehabilitacja, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, rok II nr 3, lipiec-wrzesień 2002.
- A. Giddens „Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji”, Książka i Wiedza, 1999, rozdz. 4 „Państwo inwestycji społecznych”.
- A. Karwacki i D. Antonowicz "Underclass i kultura biedy w środowiskach popegeerowskich w kontekście sporów teoretycznych i interpretacyjnych" w: Studia Socjologiczne nr 3/2003.
- T. Kaźmierczak "Upośledzenie społeczne" w: "Encyklopedia socjologii. Suplement", Oficyna Naukowa, 2005.
- T. Kaźmierczak „Praca socjalna. Między upośledzeniem społecznym a obywatelskością”, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 2005.
- [B. Kłos "Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego w polityce społecznej Unii Europejskiej"](#) (pdf), Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- K. Korzeniewska „Biedni (i) emeryci: o ekonomicznej zależności biednych rodzin od pomocy z zewnątrz i o 'underclass po polsku'” w: K. Korzeniewska, E. Tarkowska red.

- „Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych”, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2002.
- T. Kowalak „Marginalność i marginalizacja społeczna”, Dom Wydawniczy Elipsa, 1998. ([rozdział 1 w formacie pdf](#)).
 - [T. Kowalak "Ekskluzja społeczna" i "Marginalizacja społeczna"](#), hasła w "Leksykonie polityki społecznej" pod red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-Jr, 2001.
 - W. Kubik i B. Urban red. „Uwarunkowania i wzory marginalizacji społecznej współczesnej młodzieży”, Wydawnictwo WAM, 2005.
 - K. Kwaśniewski "Marginalność etniczna i narodowa" w: *Sprawy Narodowościowe*, zeszyt 16-17/2000.
 - J. Kwaśniewski red. "Kontrola społeczna procesów marginalizacji", Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, 1997.
 - J. Laskowska-Otwinowska „Elementy kultury romskiej jako źródło marginalizacji i bogacenia się Romów polskich” w: K. Korzeniewska, E. Tarkowska red. „Lata tłuste, lata chude... Spojrzenia na biedę w społecznościach lokalnych”, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, 2002.
 - D. Lepianka "Czym jest wykluczenie społeczne? Wprowadzenie do europejskich debat na temat ekskluzji" w: *Kultura i Społeczeństwo* nr 4/2002.
 - R. Marks-Bielska „Marginalizacja społeczno-ekonomiczna w świetle polskiej literatury przedmiotu – lata 90.” w: *Polityka Społeczna* nr 3/2003.
 - B. Misztal "Wyłączenie jako źródło problemów społecznych" w: K. Frysztański i M. Korzeniowski red. "Wokół sposobów życia, kwestii społecznych i wzorów ich rozwiązywania", Uniwersytet Opolski, 2005.
 - A. Niesporek, K. Wódz "Grupy zmarginalizowane. Przedsiębiorczość społeczna. Praca socjalna" w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza red. "W stronę aktywnej polityki społecznej", Instytut Spraw Publicznych, 2003.
 - M. Oliwa-Ciesielska „Marginalizujący charakter instytucji pomocy społecznej a pomoc bezdomnym” w: *Praca Socjalna*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, nr 3/2002.
 - M. Orłowska red. „Skazani na wykluczenie”, Wyższa Szkoła Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej, 2005.
 - A. Ostrowska, J. Sikorska "Syndrom niepełnosprawności w Polsce. Bariery integracji", Wydawnictwo IFiS PAN, 1996.
 - A. Ostrowska, J. Sikorska "Wymiary marginalizacji osób niepełnosprawnych (lata 1993 i 1999)" w: *Problemy Polityki Społecznej* tom III/2001.
 - E. Psyk-Piotrowska "Pauperyzacja, ubóstwo czy marginalizacja środowisk popegeerowskich" w: W. Warzywoda-Kruszyńska, E. Kośmicki, H. Januszek red. "Bieda na wsi na tle globalnych przemian społeczno-gospodarczych w Polsce", Akademia Rolnicza im. A. Cieszkowskiego w Poznaniu, 2001.
 - J. Rossa „Wymiary marginalizacji” w: *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, Komitet Nauk o pracy i Polityce Społecznej PAN, tom I/1999.
 - [R. Szarfenberg "Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego"](#) w: „L. Frąckiewicz red. „Wykluczenie społeczne”, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2005.
 - [R. Szarfenberg "Marginalizacja i wykluczenie społeczne - stare problemy w nowej rzeczywistości"](#) w: kwartalnik PULSS wydawanym przez ROPS w Toruniu, styczeń-marzec 2005.
 - [R. Szarfenberg "Wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo socjalne"](#) w: L. Frąckiewicz red. "Bezpieczeństwo socjalne", Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2003.

- [A. Szukielojć-Bieńkuńska "Przygotowanie GUS do prezentowania wskaźników społecznego wykluczenia proponowanych przez Unię Europejską"](#) (w formacie doc na stronach IPiSS).
- B. Schulte "Reformy zabezpieczenia społecznego w Europie", pkt. 4.7 "Ubóstwo i wykluczenie społeczne" w: "Referaty na VI Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego", Wydawnictwo Scholar, 1999.
- O. Soszyńska "Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w ramach otwartej metody koordynacji" w: *Polityka Społeczna* 10/2004.
- [K. Tokarska-Biernacik "Wspólnotowa polityka społeczna"](#) - głównie o wątku wykluczenie i ubóstwo po 2000 r. (w formacie doc na stronach IPiSS).
- W. Warzywoda-Kruszyńska „Wielkomiejscy biedni – formująca się underclass? Przypadek klientów pomocy społecznej” w: *Kultura i Społeczeństwo*, Komitet Socjologii, Instytut Studiów Politycznych PAN, kwiecień-czerwiec 1998, tom XLII, nr 2.
- [W. Warzywoda-Kruszyńska "Zjawisko biedy dzieci a zagrożenie wykluczeniem społecznym w przyszłości"](#).
- R. Wielgos-Struck, M. Bozacka "Uwarunkowania i przejawy marginalizacji mieszkańców Rzeszowa w opiniach pracowników socjalnych" w: *Polityka Społeczna* 4/2003.
- C. Włodarczyk "Zdrowie a wykluczenie społeczne. Z problemów europejskiej polityki społecznej" w: *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, tom I/1999.
- E. Wnuk-Lipiński "Marginalizacja i wykluczenie społeczne" w: tegoż "Socjologia życia publicznego", Scholar, 2005.
- K. Wódz "Underclass w starych dzielnicach przemysłowych miast Górnego Śląska" w: J. Styk, I. Machaj red. "Stare i nowe struktury społeczne w Polsce", UMCS, 1994.

Prace doktorskie

- J. Rossa „Marginalizacja i marginalizowani. Region Gorzowa”, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, 2000.
- B. Błaszczyk „Bezrobotni - czy nowa podklasa społeczna”, SGH, 2003.

Prace magisterskie

- P. Chmiel „Strategie Unii Europejskiej wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego”, Instytut Polityki Społecznej UW, 2005.
- I. Lichacz „Wykluczenie społeczne i integracja społeczna - koncepcje teoretyczne, programy”, Instytut Polityki Społecznej UW, 2005.

Literatura w języku angielskim (wybór spośród setek publikacji)

- [“Perceptions of social integration and exclusion in an enlarged Europe”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004](#) – streszczenie.
- “Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide”, Council of Europe, 2005.
- G. Room red. "Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion", Policy Press, 1995.
- G. Rogers, Ch. Gore, J.B. Figueiredo red. "Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses", International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), 1995.
- J. Hills, J. Le Grand, D. Piachaud "Understanding Social Exclusion", Oxford University Press, 2002.
- J. Percy-Smith red. "Policy Responses to Social Exclusion", Open University Press, 2000.
- D.G. Mayes, J. Berghman, R. Salais red. "Social Exclusion and European Policy", Edward Elgar, 2001.

- R. Muffels, P. Tsakloglou, D.G. Mayes red. "Social Exclusion in European Welfare States", Edward Elgar, 2002.
- H. Steinert, A. Pilgram red. "Welfare Policy from Below. Struggles Against Social Exclusion in Europe", Ashgate, 2003.

Strony WWW

Polskie

- Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka: www.barka.org.pl
- Serwis Ministerstwa Polityki Społecznej Działania na rzecz Integracji Społecznej: www.mps.gov.pl/integracja/

Inne

- Centre for Analysis of Social Exclusion: sticerd.lse.ac.uk/case/
- Centre for Research into Socially Inclusive Services: www.crsis.hw.ac.uk
- European Anti-Poverty Network: www.eapn.org
- European Federation of National Organisations Working with the Homeless: www.feantsa.org
- Monitoring Poverty and Social Exclusion: www.poverty.org.uk
- Raporty Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale: http://www.social.gouv.fr/article.php3?id_article=80
- Poverty and Social Exclusion Survey of Britain: www.bris.ac.uk/poverty/pse/
- Social Exclusion Unit: www.socialexclusionunit.gov.uk/
- Social Inclusion Process in EU: europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm