



Opinia Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu na temat Krajowego Programu Reform 2011 i 2012/2013 w obszarze przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu
(14.01.2013)

Strategia Europa 2020 i jej polska wersja w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Strategia Unii Europejskiej Europa 2020, która zastąpiła Strategię Lizbońską (2000-2010) operuje sześcioma nadrzędnymi i wymiernymi celami, które mają zostać osiągnięte do 2020 r. na całym obszarze Unii:

- 1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- 2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- 3) należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki);
- 4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- 5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

To jak konkretnie rozumiany jest cel nr 5 widać, gdy spojrzymy na dobór jego wskaźników. Zagrożenie ubóstwem (*at risk of poverty*) rozumiane jest w UE jako dochody gospodarstwa domowego niższe niż 60% mediany dochodów gospodarstw domowych w danym kraju. W strategii Europa 2020 zastosowano to podejście, ale równocześnie dwa inne: głęboka deprywacja materialna – co najmniej 4 z 9 podstawowych potrzeb, na których zaspokojenie nie stać gospodarstwa domowego; oraz niska intensywność zatrudnienia członków gospodarstwa domowego. Biorąc pod uwagę interpretację ubóstwa relatywnego jako bliskiego znaczeniowo nierównościom dochodowym, możemy poza tym wyróżnić problem niedostatecznych dochodów w stosunku do potrzeb oraz problem niezatrudnienia (co oznacza bezrobocie lub pozostawanie bez pracy i nieposzukiwanie jej). Jeżeli w tym kontekście jest mowa o wykluczeniu społecznym i

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



ubóstwie, to pierwsze będzie rozumiane przez pryzmat problemów z zatrudnieniem, a drugie w perspektywie problemu zbyt niskich dochodów.

Należy wziąć pod uwagę, że problem zbyt niskiej intensywności pracy pokrywa się w dużej mierze z problemem zbyt niskiego zatrudnienia. Może być jednak tak, że zwiększenie wskaźnika zatrudnienia zostanie osiągnięte dzięki podejmowaniu pracy przez osoby żyjące w tych gospodarstwach domowych, w których nie występowała niska intensywność pracy.

Szczegóły dotyczące sposobu osiągnięcia celu 5. Zostały określone w jednej z kluczowych inicjatyw UE. Jest to „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej” (EPAP). W komunikacie na ten temat i w dokumencie towarzyszącym przedstawiono wiele inicjatyw unijnych. Poniżej lista z wyborem tych, które powinny być źródłem inspiracji dla działań w Polsce w przyszłym okresie finansowym EFS.

- Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nieuprzywilejowanej młodzieży poprzez metody nieformalnego uczenia się i uczestniczące.
- Plan wspólnych zasad i skutecznych narzędzi monitorujących, aby zwalczać ubóstwo i zapobiegać mu we wczesnych latach życia.
- Promocja bardziej skutecznych interwencji przeciw dziedziczeniu ubóstwa (deprywacji) na wszystkich poziomach edukacji.
- Umożliwianie obywatelom państw trzecich z różnych środowisk kulturowych. Religijnych, językowych czy etnicznych aktywnego uczestnictwa w europejskim życiu społecznym i gospodarczym.
- Promowanie włączenia społecznego osób z zaburzeniami psychicznymi.
- Odpowiadanie na zidentyfikowane problemy ubóstwa energetycznego.
- Podjęcie wysiłków w celu przezwyciężania wykluczenia cyfrowego.
- Wspierania przejścia od opieki instytucjonalnej do środowiskowej w odniesieniu do dzieci bez rodziców, ludzi niepełnosprawnych i osób starszych.
- Zapewnienie właściwego wdrażania programu pomocy żywnościowej dla osób najuboższych w UE.
- Wykorzystanie mikrokredytów przez społeczności zmarginalizowane i narażone na ryzyka.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



- Zwiększenie wsparcia dla grup w niekorzystnej sytuacji takich jak Romowie i inni, uwzględniając również ludzi korzystających z instytucjonalnych form opieki.
- Promowania innowacji społecznych opartych na dowodach.
- Określenie i realizacja działań politycznych i programów w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.
- Wzrost zrozumienia i wykorzystania zagadnień włączenia społecznego w zamówieniach publicznych.

Polski rząd przyjął w Krajowym Programie Reform (KPR)¹ zaproponowane w strategii Europa 2020 podejście bez żadnych dodatkowych interpretacji (dotyczących wskaźników, np. danie priorytetu któremuś z nich czy wybór dodatkowych wskaźników) i cel określił na 1,5 mln mniej osób w sytuacji wykluczenia społecznego i ubóstwa do 2020 r. (wykres 1). W pierwotnym, ani też w zaktualizowanym KPR na lata 2012/2013 nie ma nakreślonej ścieżki osiągnięcia tego celu, nie ma wartości, która została przyjęta jako bazowa, ani żadnych prognoz w tym zakresie.² Cele ekonomiczne potraktowano zupełnie inaczej, np. dokładne prognozy na każdy kolejny rok.

¹ Tekst dokumentu: ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_poland_pl.pdf

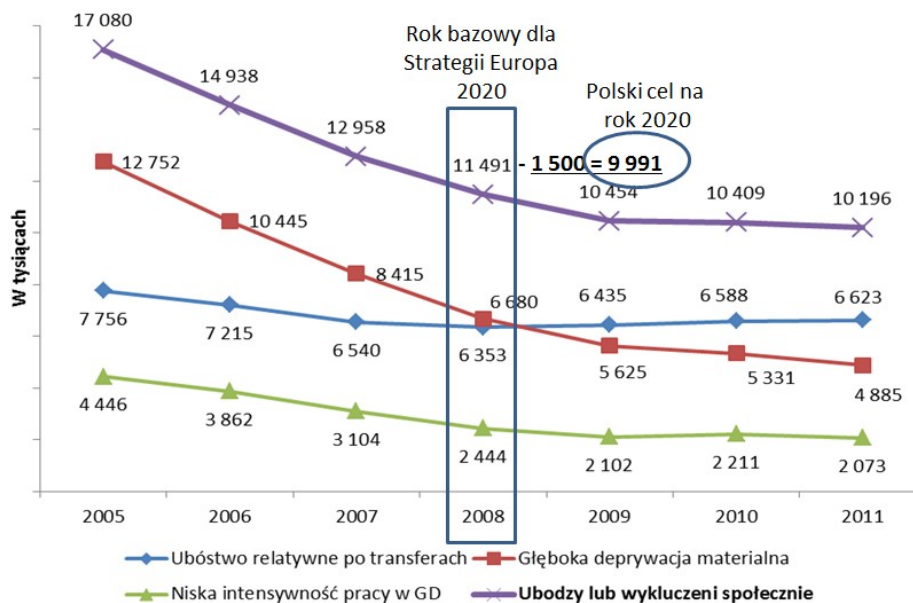
² Autor jako członek Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Europa 2020 poruszył tę kwestię na jego pierwszym spotkaniu, a także w uwagach przesłanych do Ministerstwa Gospodarki. Jedyna bezpośrednia odpowiedź ustna na samym spotkaniu sugerowała, że realizacja innych celów KPR (zatrudnieniowych i edukacyjnych) spowoduje wymagane zmniejszenie wskaźników ubóstwa i wykluczenia.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel. (022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



Wykres 1. Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce 2005-2011



Źródło: dane Eurostat, opracowanie R. Szarfenberg

Na wykresie 1 przyjęto, że bazowym jest rok 2008 - gdy przyjmowano strategię Europa 2020 były to najbardziej aktualne wówczas dane. Polski cel polegał więc na obniżeniu łącznego wskaźnika o 13%. Do 2011 r. osiągnięto redukcję aż o 11%, co oznacza bardzo szybkie zbliżenie się do celu, na 9 lat zostało nam tylko zmniejszenie wyjściowej liczby o pozostałe 2%. Oznacza to, że cel powinien ulec rewizji, albo należy przyjąć inny rok bazowy. Biorąc pod uwagę wyraźne spowolnienie trendu malejącego, osiągnięcie redukcji o 1,5 miliona w stosunku do wskaźnika z 2010 będzie o wiele trudniejsze. Jeżeli jednak Unia ustanowiła za bazowy rok 2008 może być to niemożliwe. W takim przypadku należy zrewidować cel i ustalić go na poziomie redukcji łącznego wskaźnika o 20% lub nawet 30% (skoro połowę osiągnęliśmy już w trzy lata).

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
 Ul. Nowy Świat 49
 00-042 Warszawa
 Tel.(022) 826 52 46
 e-mail: eapn@wrzos.org.pl



Działania w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

W KPR kluczowy dla osiągnięcia celu 5. jest punkt poświęcony „przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu”. Nie odwołuje się on do żadnego dokumentu strategicznego rządu w tej sferze. Należy przypomnieć, że jednym z warunków ex-ante korzystania z EFS w przyszłym okresie finansowania jest posiadanie przez Polskę strategii ograniczania ubóstwa (patrz załącznik).

Sposób sformułowania działań w tym obszarze nieco się różni w pierwotnej wersji i zaktualizowanej w 2012 r. (patrz tabela 1).

Tabela 1. Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu KPR 2011 i aktualizacja 2012

Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w KPR 2011	Działania z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w aktualizacji KPR 2012/2013
<ol style="list-style-type: none">1) Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, w tym wśród młodzieży w wieku 15-24 lata (MPiPS);2) Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych (MPiPS);3) Integracja społeczna imigrantów (MPiPS);4) Rozwój sektora ekonomii społecznej (MPiPS);5) Zaprojektowanie systemu usług społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego (MPiPS);	<ol style="list-style-type: none">1) Tanie budownictwo mieszkaniowe (MTBiGM);2) Rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (MPiPS);3) Rozwój sektora ekonomii społecznej (MPiPS);4) Przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego, w tym wśród młodzieży w wieku 15-24 lata (MPiPS);5) Rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych (MPiPS);6) Tworzenie polityki migracyjnej

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



<p>6) Budowa spójnego systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem (MPiPS).</p>	<p>odpowiadającej potrzebom rynku pracy i integracja społeczna imigrantów (MPiPS);</p> <p>7) Zaprojektowanie systemu usług społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego (MPiPS);</p> <p>8) Budowa spójnego systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem (MPiPS).</p>
--	--

Źródło: teksty dokumentów, opracowanie własne

W porównaniu z działaniami z 2011 pojawiły się dwa nowe: tanie budownictwo mieszkaniowe i rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem. Jedno z działań rozszerzono: do integracji społecznej imigrantów dodano tworzenie polityki migracyjnej odpowiadającej potrzebom rynku pracy.

Oceniając sformułowanie tych działań można uznać, że są one niekiedy nietrafne lub niewiele wnoszą nowych treści. Wiemy, że chodzi o działania przeciw wykluczeniu społecznemu (taki jest tytuł tego obszaru), więc umieszczanie wśród nich „przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego” jest niecelowe. Pytanie brzmi, jakie działania będą podejmowane (czy będą to działania kontynuowane, ale zintensyfikowane, czy całkowicie nowe itd.), żeby zmniejszyć wykluczenie społeczne lub zagrożenie w tym zakresie? Odpowiedź, że będzie to przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu nic nie wnosi.

Niektóre z działań są przedstawione bardzo ogólnikowo. Wiadomo, że w Polsce prowadzone są działania nazywane rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych. Pytanie brzmi, jakie działania będą podejmowane, aby zmniejszyć wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych? Odpowiedź, że będzie to rehabilitacja społeczna i zawodowa nic nie wnosi, gdyż od dawna są to obowiązki państwa określone odpowiednią ustawą. Powszechnie

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



podzielane jest przekonanie, że działania z tego zakresu wymagają reformy, gdyż ich sprawność pozostawia wiele do życzenia (patrz dalej).

Kolejne pytanie brzmi, jak zmniejszyć wykluczenie społeczne imigrantów? Odpowiedź, że poprzez integrację społeczną imigrantów nic nie wnosi, gdyż integracja to jest przeciwieństwo wykluczenia. Nie widać też w jaki sposób akurat zmniejszenie wykluczenia imigrantów miałyby się przyczynić do osiągnięcia celu 5.

Niektóre ze sformułowań w ogóle nie przypominają działań. Czy tanie budownictwo mieszkaniowe jest działaniem? Pytanie brzmi, jak mieć więcej dostępnych cenowo mieszkań. Czy satysfakcjonuje nas odpowiedź „tanie budownictwo”? Można spotkać opinie, że mieszkalnictwo jest najbardziej zaniedbaną częścią polskiej polityki społecznej³. Co ma do zaproponowania polski rząd w KPR w związku z taką diagnozą?

Pozostałe sformułowania wymagają wyjaśnień, np. czym się różni rozwój przedsiębiorczości społecznej osób wykluczonych od rozwoju sektora ekonomii społecznej? Czy chodzi o to, że w pierwszym przypadku będą rozwijane firmy i spółdzielnie socjalne zakładane przez wykluczonych, a w drugim przypadku chodzi o zakłady aktywności zawodowej i centra integracji społecznej?

Jakie usługi mamy na myśli, gdy mowa o „usługach społecznych odpowiadających na nowe wyzwania w zakresie wykluczenia społecznego”? Pojęcie usług społecznych może obejmować bardzo rozległy obszar od opieki zdrowotnej i edukacji, przez rehabilitację, reintegrację, aktywizację i pracę socjalną, aż do usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych.

Zadania w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

W KPR umieszczono również zadania. Spojrzenie na nie może rozwiewać część wątpliwości dotyczących tego, co kryje się za poszczególnymi działaniami (tabela 2).

Tabela 2. Zadania w KPR i w jego pierwszej aktualizacji

³ Wywiad z prof. Jolantą Supińską
http://forsal.pl/artykuly/673180,panstwo_polskie_nie_dla_obywatela_nie_da_ani_ryby_ani_wedki.html.
Zob. też Informacja o wynikach kontroli „Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego” Nr ewid. 170/2011/P/11/108/KIN, Najwyższa Izba Kontroli.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



Zadania na 2011 (w KPR były bez uporządkowania według działań)	Zadania na lata 2012/2013 (w KPR zostały uporządkowane według działań)
<ol style="list-style-type: none"> 1) Realizacja programu resortowego „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” (MPiPS); 2) Realizacja projektów i programów OHP na rzecz ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego wśród młodzieży (MPiPS); 3) Realizacja projektów na rzecz rozwoju sektora ekonomii społecznej (MPiPS); 4) Przygotowanie dokumentu strategicznego dot. polskiej polityki integracji cudzoziemców (MPiPS); 5) Przygotowanie raportu „Zatrudnienie w Polsce”, poświęconego diagnozie zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce (MPiPS); 6) Wprowadzenie schematu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie w energetyce (MG); 7) Przygotowanie Krajowej polityki miejskiej (MRR). 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Kontynuowanie programu budownictwa socjalnego i komunalnego oraz tworzenia mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (MTBiGM) 2) Modyfikowanie programu społecznego budownictwa czynszowego i kontynuowanie programu (MTBiGM) 3) Racjonalizacja wykorzystania zasobu komunalnych mieszkań czynszowych (MTBiGM) 4) Realizacja programu „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011 - 2015” (MPiPS) 5) Stworzenie infrastruktury wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej w wymiarze systemowym, instytucjonalnym, prawnym, finansowym i edukacyjnym (MPiPS) 6) Realizacja przez OHP projektu „Nowe perspektywy” (MPiPS) 7) Realizacja przez OHP projektu „Młodzieżowa Akademia Umiejętności 2” (MPiPS) 8) Subsydiowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (MPiPS) 9) Refundacja obowiązkowych składek na

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
 Ul. Nowy Świat 49
 00-042 Warszawa
 Tel.(022) 826 52 46
 e-mail: eapn@wrzos.org.pl



	<p>ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych (MPiPS)</p> <p>10) Zwiększanie szans na zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy poprzez wsparcie w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych oraz uzyskaniu doświadczenia zawodowego w formach przewidzianych w przepisach o rehabilitacji zawodowej (MPiPS).</p> <p>11) Opracowywanie i wdrażanie zmian prawnych dot. zatrudniania cudzoziemców, zapewniających możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku pracy w różnych sektorach i zawodach (MPiPS)</p> <p>12) Przygotowanie dokumentu strategicznego dot. polskiej polityki integracji cudzoziemców – „Polska polityka integracji cudzoziemców - założenia i wytyczne” (MPiPS)</p> <p>13) Przeprowadzenie szkoleń dla pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej w zakresie wdrażania wypracowanych standardów usług pomocy i integracji społecznej oferowanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej np. dla osób starszych, niepełnosprawnych, interwencji kryzysowej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie itd. (MPiPS)</p> <p>14) Realizacja trzech programów z obszaru wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz finansowanie</p>
--	--

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



	funkcjonowania ośrodków adopcyjnych (MPiPS) 15) Realizacja programu „Świetlica-Dzieci-Praca” na rzecz wsparcia dziecka i rodziny w gminie w latach 2011-2015 (MPiPS)
--	---

Źródło: teksty KPR, opracowanie własne

Można zastanawiać się nad tym, jak zrealizowano zadania na 2011 r. i od razu możemy powiedzieć, że nie przygotowano raportów Zatrudnienie w Polsce⁴. Nie jest też gotowa Krajowa Polityka Miejska, do 6 czerwca 2012 zbierano opinie na temat jej założeń (informacja na stronie MRR), ale II Kongres Ruchów Miejskich wystąpił swoimi uwagami 28 grudnia 2012 r. Nic nie wiadomo na temat „dokumentu strategicznego dot. polskiej polityki integracji cudzoziemców”, a ustawa Prawo energetyczne, która miała wprowadzić ochronę odbiorców wrażliwych społecznie nadal nie została uchwalona. Zadania 1-3 były realizowane, gdyż są to od dawna już istniejące programy rządowe, bądź projekty systemowe finansowane z PO KL. Z tej analizy wynika, że żadne zadania KPR z tych wydających się nowymi, nie zostały zrealizowane do stycznia 2013 r.

Wśród niezrealizowanych zadań wymienionych w aktualizacji KPR pozostało jedynie to dotyczące powstania dokumentu strategicznego w zakresie integracji cudzoziemców. W tym konkretnym przypadku nadal w konsultacjach są założenia do zmiany ustawy o cudzoziemcach⁵. MPiPS wykazywało zainteresowanie tą problematyką w swoich planach działania na rok 2011, ale w

⁴ CRZL ogłosiło przetarg na serię raportów dopiero w pierwszej połowie 2012 r., dokument ogłaszający wybór podmiotu realizującego ma datę z początku czerwca 2012. Do tej pory (styczeń 2013), żaden z zapowiadanych raportów z kolejnych lat 2011, 2012 nie został opracowany i upubliczniony.

⁵ Oceniane raczej surowo: „przedłożony projekt - wielkie przedsięwzięcie legislacyjne i merytoryczne - gdy chodzi o nowy wymiar prawa o cudzoziemcach, zdecydowanie zawodzi. Nie ma tu nowego, czytelnego prawa o cudzoziemcach, akceptowanego przez odbiorców, jak i podmioty stosujące prawo. Nie ma też wyraźnie zaznaczonych kierunków i koncepcji w przedmiocie kształtowania tego prawa. Projektowana ustawa to rozdęty legislacyjny akt, który niestety nie obejmuje całokształtu wizji nowego polskiego prawa o cudzoziemcach i pod tym względem jego rzeczywiste walory są zdecydowanie umiarkowane”, Biuletyn Migracyjny z grudnia 2012.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



planach na lata 2012 i 2013 już jej nie ma. Dlaczego nie wpisano do aktualizacji raportów na temat zatrudnienia i Krajowej Polityki Miejskiej, skoro one również nie zostały zakończone?

Kolejne powtórzone zadanie dotyczy jednego z programów rządowych prowadzonych przez MPiPS. Można mieć wątpliwości, czy rozwój przedsiębiorczości społecznej osób wykluczonych to rzeczywiście cel lub funkcja programu pt. „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu na lata 2011 - 2015”. Zapisano w nim następujące cele:

- 1) wzmocnienie tendencji do tworzenia lokalnych partnerstw na rzecz organizowania na obszarze gmin przedsięwzięć wykorzystujących aktywne formy pomocy,
- 2) wzmocnienie współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy, podmiotami usług reintegracji społecznej i zawodowej (centrów i klubów integracji społecznej) a lokalnymi przedsiębiorcami,
- 3) stworzenie ogólnopolskiej platformy współpracy i konsultacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej z podmiotami realizującymi zadania wynikające z ustawy o zatrudnieniu socjalnym,
- 4) stworzenie ogólnopolskiej platformy prezentowania oraz promowania dobrych praktyk aktywnych form pomocy.

Cele te w najlepszym razie dotyczą pośrednio zwiększenia liczby osób objętych usługami CIS lub KIS. Uszczegółowienie pierwszego z celów wygląda następująco:

- 1) Podmiot zatrudnienia socjalnego partnerem ośrodka pomocy społecznej, urzędu pracy i przedsiębiorców na obszarze gminy.
- 2) Prace społecznie użyteczne i roboty publiczne na obiektach budownictwa socjalnego.

Działania takie jak wzmocnienie tendencji do tworzenia partnerstw, wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej czy stwarzanie ogólnopolskich platform nie są skierowane do osób wykluczonych. Nie przewidziano działań nastawionych na zwiększenie liczby jednostek zatrudnienia socjalnego, nie przewidziano działań na rzecz zwiększenia liczby osób, którym udzielane są tam świadczenia, nie przewidziano działań na rzecz poprawy sprawności w reintegracji społecznej i zawodowej itd. Jedyne konkret dla osób wykluczonych polega na tym, że będą wspierane prace społecznie użyteczne i roboty publiczne w obszarze budownictwa socjalnego. Jest to zresztą dobry łącznik między tym zadaniem, a zadaniami dotyczącymi mieszkalnictwa socjalnego i komunalnego.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



Zadania na lata 2012/2013 sformułowano bardziej szczegółowo, niektóre są rozwinięciem zadań wcześniej określonych ogólnie, np. realizacja projektów OHP w poprzedniej wersji KPR, a w aktualizacji wymieniono dwa konkretne projekty (zakres projektów systemowych OHP jest jednak szerszy). Jako, że OHP zajmuje się tylko młodzieżą od razu widać, że działanie „przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w tym wykluczeniu młodzieży”, oznacza tylko przeciwdziałanie wykluczeniu młodzieży, którą obejmuje działaniami OHP.

Po pierwszej aktualizacji KPR sprecyzowano znaczenie usług społecznych, są to usługi pomocy i integracji społecznej, a głównym działaniem w tym zakresie jest realizacja projektu systemowego PO KL 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”. Należy przy tym zauważyć, że odwołanie do tego projektu koncentruje się wyłącznie na zadaniu nr 2. Pominięto zadanie nr 3 dotyczące rozwijania środowiskowej pracy socjalnej (organizowanie społeczności lokalnej) i zadanie nr 4 w zakresie przeciwdziałania bezdomności (Gminny standard wychodzenia z bezdomności).

Zadania w obszarze rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych dodano w aktualizacji zapewne po to, aby nadać treść jednemu z działań. Niewiele z nich jednak wynika, gdy dowiadujemy się tylko tyle, że prowadzone będą działania przewidziane w ustawie. Jeżeli nie są one prowadzone obecnie, to byłaby to duża zmiana, brak jednak informacji na ten temat⁶. W tym obszarze Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego zgłasza wiele interesujących propozycji, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w KPR na poziomie zadań.

Nowe zadania to te dotyczące mieszkalnictwa. Można uznać, że są one uzasadnione – w zakresie mieszkań o umiarkowanych czynszach sytuacja znacznie się pogorszyła w 2011 r. W przypadku budownictwa komunalnego, społecznego czynszowego i zakładowego oddano do użytkowania w ciągu dwunastu miesięcy 2011 r. łącznie 4666 mieszkań. Stanowiło to o 31,8% mniej niż w 2010 r. I dalej czytamy: „W okresie tym w budownictwie komunalnym oddano do użytkowania 2449 mieszkań (o 28,3% mniej niż przed rokiem), w budownictwie społecznym czynszowym 1881

⁶ Nie można mieć wątpliwości, że te działania są prowadzone, ale ich ocena jest bardzo negatywna, np. dwa raporty NIK z 2012 r.: Informacja o wynikach kontroli „Organizacja i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych w województwie kujawsko-pomorskim” oraz Informacja o wynikach kontroli „Działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej w województwie wielkopolskim”, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-pomocy-niepelnosprawnym.html>.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



mieszkań (o 39,9% mniej)”⁷. Jeżeli nadal w Polsce szacuje się deficyt mieszkaniowy na ponad 1,5 miliona, to wynik budownictwa o umiarkowanych czynszach na poziomie nieco ponad 4,2 tys. rocznie i jego spadek o ponad 50% powinien być uznany za alarmowy. Można się zastanawiać, dlaczego w aktualizacji KPR nie odniesiono się bezpośrednio do dokumentu Rządu i Sejmu „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”, w którym zawarto cele, kierunki działania i instrumenty realizacji polityki mieszkaniowej z dokładnym harmonogramem ich osiągnięcia. Wystarczyłoby wyróżnić na tej podstawie zmiany w prawie i inne zadania, które miałyby status reform i skoncentrować się tylko na nich⁸.

Część zadań dotyczy realizacji projektów systemowych PO KL (1.18, 1.19). Część dotyczy programów rządowych, które realizowane są od dawna i mają być po prostu kontynuowane (program budownictwa socjalnego, aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu, świetlice socjoterapeutyczne), część ma związek z wprowadzonymi w życie niedawno ustawami, np. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Niektóre z zadań dotyczą tworzenia dokumentów strategicznych lub zmian w prawie: modyfikowanie programu, opracowywanie i przygotowywanie zmian w prawie, opracowanie dokumentu strategicznego.

Działania i zadania KPR, o które nam tu chodzi powinny zostać sformułowane w kontekście konkretnego celu strategii Europa 2020 oraz jego krajowej wersji, czyli zmniejszenia o 1,5 miliona liczby osób wykluczonych społecznie lub ubogich do 2020 r. Pomijając wątpliwość dotyczącą tego, czy wartość tego celu została określona w sposób odpowiedni, postępy w zakresie jego realizacji mierzone są poprzez kryteria ubóstwa relatywnego, głębokiej deprivacji materialnej i niskiej intensywności zatrudnienia w gospodarstwie domowym. Na pytanie, w jaki sposób działania i zadania sformułowane w KPR, w części dotyczącej przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, przyczynią się do realizacji tego celu nie ma jasnej odpowiedzi.

Rekomendacje Polskiego Komitetu EAPN i WRZOS w stosunku do drugiej aktualizacji KPR w 2013 r.

⁷ GUS.

⁸ Na przykład założenia do zmian ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



1. Polska nie ma strategii ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, na której można byłoby oprzeć program reform i wynikające z nich działania i zadania w przyszłym okresie finansowania. Należy taką strategię opracować i dotyczące tego zadanie umieścić w kolejnej aktualizacji KPR jako nadrzędne (z uwzględnieniem punktu 2). Filozofia tej strategii powinna opierać się na prawach społecznych zgodnych z podpisaną przez Polskę wiele lat temu Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną (podpisanie oznacza wolę rychłej ratyfikacji, z niewiadomych powodów, wciąż do tego nie doszło, co należy pilnie naprawić). Filozofia tej strategii powinna uwzględniać również koncepcję wszechstronnego, zintegrowanego i zindywidualizowanego wsparcia dla osób i grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem, nie ograniczającego się do szkoleń zawodowych niskiej jakości. Patrz też załącznik.
2. Cel Polski w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu nie został sformułowany dostatecznie ambitnie. Dlatego należy go zrewidować i zwiększyć do co najmniej 3 milionów ludzi, którzy wyjdą z ubóstwa i wykluczenia społecznego do 2020 r.
3. KPR powinien zawierać ścieżkę dojścia do zrewidowanego celu określoną na wszystkich trzech wskaźnikach dla każdego kolejnego roku.
4. Działania i zadania, które przypisano do obszaru przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu powinny być uzasadnione poprzez wyjaśnienie, w jaki sposób każde z nich będzie się przyczyniało do osiągnięcia zrewidowanego celu do roku 2020.
5. Działania i zadania w zakresie ograniczania skali ubóstwa i wykluczenia społecznego powinny tworzyć spójną całość. Obecnie są one bardzo zróżnicowane (dokumenty strategiczne, zmiany w prawie, kontynuowane programy rządowe, projekty PO KL) w kilku obszarach, które są też bardzo różne, od polityki migracyjnej, przez miejską i mieszkaniową, do pomocy społecznej i wsparcia rodziny oraz pieczy zastępczej. Uspójnienie powinno polegać na tym, że poszczególne zadania zostaną zestawione ze sobą i wskazane zostaną obszary ewentualnych synergii i sprzeczności.
6. KPR i jego aktualizacja w interesującym nas tu obszarze powinna koncentrować się na nowych działaniach i zadaniach, a nie na tych, które są obecne i kontynuowane od dawna. KPR ma w nazwie reformy i nie powinien zawierać działań lub zadań, które są kontynuowane, szczególnie w przypadku tych, które rozpoczęto przed przyjęciem strategii Europa 2020.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



7. Nowe reformy, które należy zamieścić w KPR powinny nawiązywać do niedawno przyjętych dokumentów strategicznych i ich realizacji, dotyczy to w szczególności dokumentu „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” oraz ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych (ogłoszona w dzienniku ustaw w 2012 r.).
8. Nowe reformy, które należy zamieścić w KPR powinny wpisywać się w założenia i inicjatywy określone w komunikacie „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej” (EPAP, patrz wyżej), a także w komunikacie „Strategia w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier”⁹.

⁹ W komunikacie zapisano m.in. „z końcem 2013 r. Komisja przedstawi sprawozdanie z postępów osiągniętych dzięki niniejszej strategii, obejmujących realizację działań, postęp na poziomie krajowym i sprawozdanie UE dla Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych... Komisja będzie wykorzystywać gromadzone dane statystyczne i inne dane do zilustrowania zmian w różnicach między sytuacją osób niepełnosprawnych a reszty społeczeństwa oraz do ustanawiania wskaźników związanych z niepełnosprawnością, powiązanych z celami strategii „Europa 2020” w zakresie kształcenia, zatrudnienia i ograniczania ubóstwa”.

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl



Załącznik

Cytat z rozporządzenia PE i R ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS i innych funduszy na temat celu tematycznego wspieranie włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Warunkiem ex-ante korzystania z EFS w okresie 2014-2020 jest:

Istnienie i realizacja krajowej strategii ograniczania ubóstwa, zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy oraz wytycznymi w sprawie zatrudnienia

Gotowa jest krajowa strategia ograniczania ubóstwa, która:

- *opiera się na dowodach, co wymaga systemu gromadzenia i analizowania danych i informacji, które dostarczają dowodów wystarczających do opracowania polityk ograniczania ubóstwa; system ten jest stosowany do monitorowania postępów,*
- *jest zgodna z krajowymi celami dotyczącymi walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (zgodnie z definicją w krajowym programie reform), co obejmuje rozszerzenie możliwości zatrudnienia na grupy w niekorzystnej sytuacji,*
- *zawiera mapowanie koncentracji terytorialnej wykraczające poza poziom regionalny/NUTS 3 grup zmarginalizowanych i grup w niekorzystnej sytuacji, w tym Romów,*
- *wykazuje, że partnerzy społeczni i właściwe zainteresowane strony są zaangażowane w opracowywanie aktywnego włączenia, – zawiera środki umożliwiające przejście od opieki w domu do opieki społeczności lokalnych,*
- *wskazuje wyraźne środki zapobiegania i zwalczania segregacji we wszystkich dziedzinach.*

Sekretariat Polskiego Komitetu EAPN:

WRZOS
Ul. Nowy Świat 49
00-042 Warszawa
Tel.(022) 826 52 46
e-mail: eapn@wrzos.org.pl