



Cezary Mizejewski

***„Narodowa Strategia Integracji Społecznej do 2010 roku  
Podsumowanie i wnioski na przyszłość”***

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu  
„EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”



*Projekt „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej” dofinansowany ze środków Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”*

W 2004 roku Rząd oraz przedstawiciele organizacji społecznych i samorządowych przyjęli dokument programowy Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski (NSIS), Horyzont czasowy strategii został wyznaczony rokiem 2010. Jednak pomimo braku jednoznacznej informacji o jego formalnym uchyleniu przez Radę Ministrów już w lipcu 2007 r. określono dokument jako nieaktualny i nieobowiązujący<sup>1</sup>. Ważną wskazówką odnoszącą się do funkcjonowania NSIS było stwierdzenie, że „*Na bazie tego dokumentu został przygotowany Krajowy Plan Działań na lata 2004-2006, przesłany następnie do Komisji Europejskiej w ramach Otwartej Metody Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*”<sup>2</sup>. Oznaczało to wprost odniesienie się do priorytetów zawartych w NSIS w dokumencie Krajowego Planu Działania. Dodatkowym elementem jest odwołanie się do priorytetów NSIS w obowiązującym obecnie „Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008-2010” przyjętym przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008<sup>3</sup>. Do zapisów NSIS odwołano się również w zapisach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.<sup>4</sup> Tym samym, można z dużą pewnością stwierdzić, że Narodowa Strategia Integracji Społecznej pomimo kierunkowych decyzji z 2007 roku wciąż pozostaje dokumentem aktualnym, a jej ustalenia są nadal przedmiotem odwołań administracji rządowej, m.in. w jej dokumentach programowych. Dlatego też należy uznać, że wpływ strategii na dyskusje o polskiej polityce społecznej jest znacznie większy niż wynikałoby z to z uwarunkowań formalnoprawnych. Dlatego też warto przedstawić dorobek Narodowej Strategii Integracji Społecznej w kontekście dalszych działań o charakterze strategicznym w perspektywie 2020 roku.

---

<sup>1</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006, Warszawa lipiec 2007, Załącznik nr 1 Wykaz dokumentów strategicznych nieaktualnych i proponowanych do uchylenia przez Radę Ministrów, s. 56, oraz Załącznik nr 4 *Załącznik nr 4* Wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989-2006, s. 165

<sup>2</sup> Tamże s. 56.

<sup>3</sup> Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008-2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa grudzień 2008, s. 56

<sup>4</sup> Program Operacyjny Kapitał ludzki. Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r. s. 38

## **I. Kontekst i tło społeczne tworzenia strategii**

Pierwszym problemem, który warto omówić jest kontekst tworzenia strategii nie tylko w wymiarze włączenia się w system programowania unijnego, lecz również w wymiarze społecznym.

Problematyka dokumentu strategicznego dotyczącego integracji społecznej w Polsce pojawiła się na przełomie 2002 i 2003 roku. Kwestia ta była ściśle związana z procesem integracji europejskiej w związku z realizacją programu „Partnerstwo dla członkostwa”<sup>5</sup>.

W 2001 roku Rada, Parlament i Komisja Europejska uzgodniły „Wspólnotowy program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002-2006”. Jego celem było wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska finalizująca proces przystąpienia do Unii Europejskiej zgłosiła gotowość przystąpienia do programu. Tym samym elementem udziału Polski było przygotowanie wstępnego dokumentu programowego Memorandum w sprawie Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum – JIM).

14 marca 2003 roku Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, którego celem było:

- analiza sytuacji i stanu badań zjawiska wykluczenia społecznego;
- przygotowanie założeń Narodowej Strategii Reintegracji Społecznej wraz z niezbędnymi instrumentami prawnymi na podstawie badań i analiz przeprowadzonych m.in. w ramach projektu Phare 2002 IB;
- udział w pracach nad Joint Inclusion Memorandum (JIM);
- podniesienie zdolności absorpcji Europejskiego Funduszu Społecznego oraz inicjatywy wspólnotowej EQUAL;
- przeprowadzenie konsultacji założeń narodowej strategii z partnerami społecznymi.

W skład Zespołu weszły 32 osoby: przedstawiciele administracji rządowej, przedstawiciele organizacji samorządowych reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, przedstawiciele wojewodów i marszałków województw, organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych i poszczególnych krajów. Ze strony organizacji pozarządowych w zespole zasiadali przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, Związku Biur Porad Obywatelskich, Polskiego

---

<sup>5</sup> Problematyka konieczności przygotowania Wspólnego Memorandum w sprawie Integracji Społecznej oraz Narodowej Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu. Pojawiła się dopiero w dokumencie „Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” z lipca 2003 r. We wcześniejszych wersjach programu przygotowanych przez rząd AWS-UW problematyka ta nie pojawiała się.

Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, Polskiej Akcja Humanitarnej, Federacji Inicjatyw Oświatowych. Kierownictwo Zespołu objął minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, Jerzy Hausner.<sup>6</sup>

W istocie zobowiązania unijne wynikające z „Partnerstwa dla Członkostwa” miały na celu podpisanie Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum, JIM) oraz przygotowanie na tej podstawie pierwszego Krajowego Planu Działania o Ubóstwie i Wykluczeniu Społecznym (KPD/integracja)<sup>7</sup>.

W grudniu 2003 roku doszło do podpisania pomiędzy Polską a Komisją Europejską dokumentu Wspólne Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum, JIM). Ze strony Polski podpisał go Krzysztof Pater Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, zaś ze strony Komisji Anna Diamantopoulou Europejski Komisarz ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych. Rząd m.in. zobowiązał się do kontynuowania procesu rozpoczętego dokumentem i do przedłożenia Komisji w 2004 roku pierwszego polskiego Narodowego Plan Działań przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Jednak samo powołanie Zespołu z udziałem partnerów społecznych w dużym stopniu rozszerzyło zakres działań w tym obszarze. Z inicjatywy Zespołu postanowiono pracować nie tylko nad Krajowym Planem Działań, ale również nad dokumentem o znacznie szerszym charakterze i wymiarze strategicznym. Nie stanowiło to zobowiązania unijnego, lecz było konceptem wyłącznie polskim. Drugim aspektem była partycypacja sektora obywatelskiego w przygotowywaniu dokumentu na każdym etapie.

W ramach prac nad Strategią powstały cztery grupy robocze. Grupa pierwsza, dokonała bilansu istniejących badań i analiz w zakresie ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, grupa druga identyfikowała nierówności w dostępie do usług społecznych oraz formułowała ogólną definicję wykluczenia i integracji. Grupa trzecia analizowała politykę społeczną państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, zaś grupa czwarta podjęła próbę ukazania przykładów programów integracji społecznej realizowanych przez organizacje pozarządowe, samorządy (w tym w porozumieniu z administracją państwową). W każdej z

---

<sup>6</sup> Na przełomie 2003 i 2004 przejściowo Zespołem kierowała Sekretarz stanu w MGPIPS Jolanta Banach. Funkcję sekretarza Zespołu pełnił Cezary Miżejewski.

<sup>7</sup> Komisja Europejska stosowała wówczas dwie nazwy na określenie tego dokumentu: – National Action Plan on inclusion (Krajowy Plan Działania na rzecz integracji społecznej) oraz National Action Plan on poverty and social exclusion (Krajowy Plan Działania przeciw ubóstwu i wykluczeniu społecznemu).

tych grup uczestniczyli dodatkowo zapraszani przedstawiciele zarówno sektora publicznego, jak i sektora społecznego. W pracach grup roboczych, jak i całego Zespołu przyjęto istotną zasadę consensusu w podejmowaniu decyzji merytorycznych<sup>8</sup>. Ponadto każdy element dyskutowanej strategii był przedmiotem dyskusji na konferencjach regionalnych. Wytworzyło to zupełnie nową jakość kreowania polityki publicznej w wymiarze społecznym. Miało to oczywiście wpływ na ekspercką jakość wielu aspektów Strategii, jednak jej głównym, silnym atutem był właśnie partycypacyjny charakter jej procedowania oraz przyjęcia. Ostatecznie Strategia została przyjęta jednogłośnie przez Zespół, a następnie 3 sierpnia 2004 roku podczas posiedzenia Rady Ministrów. Warto zwrócić uwagę, że przyjęty dokument został wydrukowany i przesłany indywidualnie z listem ministerstwa gospodarki pracy i polityki społecznej do wszystkich gmin, powiatów, województw oraz organizacji pozarządowych działających w sferze społecznej w Polsce.

Tym samym proces tworzenia i przyjęcia strategii spowodował zainteresowanie wielu środowisk społecznych i podmiotów polityki publicznej problematyką integracji społecznej i wykluczenia społecznego.

## **II. Kwestia definicyjna – tworzenie nowych pojęć**

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym elementem Strategii, mającym wpływ na dyskusje o przyszłości polityki społecznej, była kwestia zdefiniowania pojęć. Zdaniem Stanisławy Golinowskiej w Polsce termin inkluzji, czyli „wkluczenia” nie był stosowany w naukach społecznych<sup>9</sup>. Oczywiście pojęcie „wkluczenia” samo w sobie było neologizmem, które szczęśliwie zanikło w literaturze przedmiotu. Pomimo tego co pisała S. Golinowska problemem nie był zamęt pojęciowy. Spór w istocie dotyczył spraw ideowych. Kwestia włączenia czy też jak przyjęto w polskich dokumentach „integracji społecznej” miała znacznie szerszy wymiar niż przeciwdziałanie ubóstwu, wymiar kreowania wizji ładu społecznego<sup>10</sup>. Zgodnie z drugą definicją przyjętą przez grupę roboczą pojęcie integracji społecznej określono jako *„działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności*

---

<sup>8</sup> Cezary Miżejewski, Narodowe strategie społeczne – czego po nich oczekiwać? w: Strategie w polityce społecznej. Red. Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki, MCPS Warszawa 2009, s. 178.

<sup>9</sup> Stanisława Golinowska, Narodowy Plan Rozwoju a Narodowa Strategia Integracji Społecznej, ekspertyza na zlecenie MGPIPS dostępny na stronie:

[http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/stanislaw\\_golinowska\\_integracja\\_spoeczna.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/stanislaw_golinowska_integracja_spoeczna.pdf)

<sup>10</sup> Ryszard Szarfenberg, Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panorama językowo-teoretyczna, w: Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza. Red. Naukowa Ryszard Szarfenberg, Cezary Żołędowski, Maria Theiss, Warszawa 2010, s. 126

*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 celów życiowych”<sup>11</sup>. Tym samym odwrócono optykę koncepcji skupiając się w działaniach nie na ograniczeniu czy też przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, ale na reintegracji czy przywróceniu do społeczeństwa. To podejście inspirowane było francuską myślą socjalną<sup>12</sup>, opartą na polityce „ponownego włączenia do społeczeństwa” (reinsertion sociale) osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z tą kontynentalną tradycją kłóci się rzeczywistość brytyjska. Sam język angielski nie zawiera nawet takiego pojęcia jak „solidarny”<sup>13</sup>. Co więcej, oznaczało to kreowanie promowanie koncepcji uwzględniającej bardziej zapobieganie procesom wykluczenia społecznego niż koncepcji ograniczającej się do pomocy we włączaniu się osób czy grup już wykluczonych.*

I w innym znaczeniu - definiując pojęcie wykluczenia społecznego od początku prac w 2003 roku wskazywano, że *„wykluczenie, bowiem to coś o wiele więcej niż niski dochód. Odzwierciedla on również niedostateczne zdrowie i edukację, depryzację pod względem wiedzy i komunikacji społecznej, niezdolność do cieszenia się ludzkimi i politycznymi prawami i nieobecność godności, zaufania i szacunku dla samego siebie, czyli sposób i jakość życia”<sup>14</sup>. Wyraźnie skazywano, wbrew wielu liberalnym poglądom, że wykluczenie nie ma charakteru swobodnego wyboru, jak również nie zawsze wynika wyłącznie z winy osób wykluczonych.*

To ujęcie definicyjne znalazło swoje miejsce w dalszych pracach rządu m.in. w trakcie przygotowywania projektu dokumentu strategicznego Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 (NPR), który został przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2005 roku. Według NPR pojęcie integracji społecznej – jako jeden z sześciu celów strategicznych - zdefiniowano jako *„stan sprawiedliwej, wolnej od nierówności struktury społecznej którego osiągnięcie jest możliwe poprzez działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu wzajemności i*

---

<sup>11</sup> Problemy definicyjne zjawiska wykluczenia. Raport Grupy nr 2 Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 16

<sup>12</sup> Piotr Ikonowicz, *Ekonomia społeczna w Unii Europejskiej, Ekspertyza dla PRR EQUAL „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”*  
[www.zgwrp.org.pl/equal/dokumenty/gospodarkas.doc](http://www.zgwrp.org.pl/equal/dokumenty/gospodarkas.doc)

<sup>13</sup> Zdaniem Piotra Ikonowicza tłumacze muszą sobie radzić, używając wyrażenia „of greater solidarity”.

<sup>14</sup> Założenia programowo-organizacyjne Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej w Polsce, Warszawa 13 listopada 2002 (masz. powiel.).

*równorzędności, a w rezultacie prowadzące do celu, jakim jest funkcjonowanie społeczeństwa w warunkach demokratycznego ładu społecznego, wyznaczonego współuczestnictwem, rządami prawa i poszanowaniem 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”<sup>15</sup>.*

Widać tu wyraźnie kontynuację aksjologii przyjętej w Narodowej Strategii Integracji Społecznej. Wskazano również sposoby działania realizacji priorytetu jako skupienie uwagi na działaniach zapewniających równy dostęp do praw społecznych, wspieraniu rozwoju rodzin z dziećmi oraz niwelowaniu czynników wykluczających grupy znajdujące się w trudnej sytuacji. Istotne znaczenie dla przeciwdziałania wykluczeniu ma budowa systemu aktywizacji zawodowej i społecznej grup zagrożonych poprzez zatrudnienie socjalne oraz różne formy ekonomii społecznej, kojarzące aktywność i solidarność społeczną. Realizacja tego priorytetu wymagała współdziałania różnych sektorów i rozwinięcia partnerstwa publiczno-społecznego. Celem realizacji założonego celu służyć miał m.in. projekt Programu Operacyjnego „Zatrudnienie i Integracja Społeczna”.

Niestety już w dokumencie nowego rządu Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015, przyjętej w listopadzie 2006 roku, integracja społeczna spada do działań niższego rzędu jako jedno z działań w ramach czwartego priorytetu „Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Problem integracji społecznej ujmowany jest jako element polityki społecznej w wymiarze aktywizacyjnym<sup>16</sup>. Widać tu więc wyraźnie zawężenie pojęcia integracji społecznej stosowanej w dotychczasowych dokumentach strategicznych do węższego ujęcia „aktywnej integracji” (active inclusion).

Na poziomie dokumentów europejskich w ramach otwartej metody koordynacji – kolejnych Krajowych Planach działań - ponownie wzmocniana jest aksjologia integracji społecznej. W Krajowym Programie „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” na lata 2006-2008 przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2006 roku, wskazano, że *„celem strategicznym w Polsce jest zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa, którego efektem będzie zwiększanie integracji społecznej, przy wzajemnym wspieraniu się polityki społecznej i polityki gospodarczej oraz wzrostu zatrudnienia”<sup>17</sup>*. W treści działań zawężono jednak pojęcie integracji do active inclusion. Z jednej strony widać więc wyraźne ścieranie

---

<sup>15</sup> Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 s. 32

<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr.htm>

<sup>16</sup> Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2006 s. 61

<sup>17</sup> Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” na lata 2006-2008, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2006, s. 12.

się koncepcji ideowych o rozumienie pojęcia aktywnej integracji. Z taką samą sytuacją mamy do czynienia w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013, gdzie wyraźnie w części aksjologicznej wskazano – odwołując się notabene do zapisów NSIS – że zasadniczą „ścieżkę” wykluczenia stanowi wzrastanie w środowisku społecznym o niskich zasobach kapitału społecznego, przy braku możliwości lub ograniczeniach nabycia odpowiednich kwalifikacji oraz społecznych umiejętności partycypacji w życiu wspólnoty<sup>18</sup>. Widoczny jest więc wyraźny wpływ strategii na definiowanie pojęcia wykluczenia. Jednak podobnie jak w przypadku Krajowego Programu działania zawężane są do aktywizacji, choć w wielu przypadkach pojawiają się również elementy właściwe dla NSIS.

Tym samym w podejściu do problematyki integracji społecznej widzimy wyraźne różnice ideowe pomiędzy okresem 2003-2005 a okresem po 2006 roku.

### **III. Kwestia priorytetów i wskaźników**

W Strategii wskazano problemy priorytetowe, które zostały określone na podstawie analizy ok. 100 wskaźników zestawionych w ramach kilkunastu domen życia społecznego.

Zaproponowano pięć kierunkowych priorytetów o charakterze strategicznym dopasowując do każdego z nich konkretne kwestie problemowe.

Pierwszy kierunek, dotyczył działań zapobiegających, prewencji oraz działań umożliwiających wczesne ostrzeżenie. W ramach tej grupy zwrócono uwagę na kwestię dzieci i młodzieży ze środowisk zaniedbanych i ubogich, problem dostępu do coraz bardziej powszechnego i jakościowo wyrównanego systemu edukacji na każdym poziomie, lepszy dostęp do edukacji i rehabilitacji dla dzieci niepełnosprawnych, promocję zdrowia oraz prewencję, szczególnie w odniesieniu do kobiet w ciąży, dzieci i młodzieży

Drugi kierunek obejmował działania o charakterze wyrównawczym, kompensującym gorsze wyposażenie życiowe osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W ramach tej grupy zwrócono uwagę na rozwój programów kształcenia dla dzieci i młodzieży z trudnościami w nauce, podejmowanie kształcenia wyrównawczego, rozwój programów włączających dzieci „wypadające” z systemu, rozwój edukacji ustawicznej, szczególnie dla ludności w starszym wieku i z niższym potencjałem zatrudnialności, a także efektywniejszą rehabilitacją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych.

---

<sup>18</sup> Program Operacyjny Kapitał ludzki. Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r. s. 40.



Trzeci kierunek dotyczył rozwiązywania problemów grup szczególnego ryzyka, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagających rozwiązań oraz interwencji specjalnych. W tym przypadku wskazano problematykę dostępu do lokali i mieszkań socjalnych, uczestnictwo w aktywizujących programach aktywizujących (w tym w programach rynku pracy).

Czwarty kierunek obejmował uświadamianie i mobilizowanie wszystkie podmioty i organizacje ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS. Tym samym za istotne uznano działania na rzecz promowania i motywowania do pracy społecznej na rzecz integracji swego środowiska, pomocy osobom zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz samopomocy, Zwrócono również uwagę na kwestię mobilizowania samorządów lokalnych do realizacji celów strategii

Z kolei piąty i ostatni kierunek obejmował działania mające na celu ułatwienie obywatelom powszechnego dostępu do informacji o możliwościach, prawach i zobowiązaniach. W tym kierunku przede wszystkim wskazano kwestię poprawy dostępu do informacji i poradnictwa obywatelskiego.

Na bazie tych kierunków wskazano dwadzieścia wskaźników wraz z docelowymi wskaźnikami na rok 2010, które miały stanowić wyznacznik realizacji Strategii. Do wskaźników tych zaliczono:

lp	Priorytety	Wskaźniki	2010
1.	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym	Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat	60%
		na wsi	40%
		dzieci niepełnosprawne	1/3 dzieci niepełnosprawnych
2	Poprawa jakości kształcenia na poziomie gimnazjalnym i średnim	Udział młodzieży do lat 18 w systemie kształcenia Udział młodzieży niepełnosprawnej do 18 lat w systemie kształcenia	90%
		Poprawa wskaźników testu PISA	o 50% wyniki najgorszego kwintyla
3	Upowszechnienie kształcenia wyższego i jego lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej Udział młodzieży niepełnosprawnej do 24 lat w systemie kształcenia	60%

		Odpowiednie praktyki i staże	2-3 miesięczna praktyka na ostatnim roku edukacji
4	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci	Zakres szkół prowadzących zajęcia wyrównawcze Liczba dzieci objętych zajęciami wyrównawczymi do liczby dzieci ogółem	100%
5	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Minimum egzystencji	5%
		Ustawowy próg ubóstwa	-
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 poziomu zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych	Stopa pracujących osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej	22%
10	Zwiększenie liczby uczestników w aktywnej polityce rynku pracy - ALMP	Udział uczestniczących w programach ALMP wśród bezrobotnych Udział osób niepełnosprawnych objętych ALMP wśród objętych aktywnymi formami	20-30%
11	Upowszechnienie kształcenia ustawicznego	Udział osób objętych kształceniem ustawicznym (24-64 lata)	10%
12	Wydłużenie przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności	HALE (Healthy Life Expectancy)	Do średniego poziomu europejskiego
13	Powszechne ubezpieczenie zdrowotne	Zakres realnego uprawnienia do świadczeń z publicznego ubezpieczenia zdrowotnego	100%
14	Kobiety i dzieci objęte programami zdrowia publicznego	Uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży	100%
		Wprowadzenie badań przesiewowych dla dzieci i młodzieży	100% dzieci 6-letnich
14	Wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością:	Objęcie programami lokali socjalnych oraz mieszkań chronionych	-
		opuszczających placówki opiekuńczo - wychowawcze	25% - relacja wychowanków uzyskujących pomoc mieszkaniową do ogólnej liczby opuszczających

			placówki
		eksmitowanych	
		opuszczających stacjonarne zakłady dla psychicznie chorych oraz upośledzonych umysłowo	-
16	Dostęp do pracowników socjalnych	Relacja pracowników socjalnych do liczby mieszkańców	Realizacja wytycznych ustawowych 1 pracownik na 2000 mieszkańców
17	Rozwój pomocy środowiskowej – zwiększenie liczby osób objętych usługami pomocy środowiskowej	Relacja objętych pomocą środowiskową do liczby podopiecznych korzystających z usług stacjonarnych	
18	Zaangażowanie obywateli w działalność społeczną	Wzrost uczestnictwa w działaniach NGOs i innych formach pracy społecznej oraz samopomocy	do 25%
19	Realizacja NSIS przez samorządy terytorialne	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%

**Źródło:** Narodowa Strategia Integracji Społecznej

Obecnie ocena osiągnięcia celów NSIS jest trudna, nie tylko z uwagi, iż nie zakończył się rok 2010. Istotny jest fakt, że w okresie 2004 – 2009 mieliśmy do czynienia z działaniami trzech rządów mających różne priorytety oraz zmianami sytuacji gospodarczej wynikającej z koniunktury. Wskaźniki dotyczące rynku pracy czy też ubóstwa w wymiarze generalnym można uznać za osiągnięte m.in.

- Procent osób poniżej granicy ubóstwa poniżej minimum egzystencji zmniejszył się z 11,8% w 2004 do 5,6% w 2008 roku<sup>19</sup>.
- Stopa bezrobocia młodzieży do 25 roku życia zmniejszyła się z 45,9% w I kwartale 2004 r.<sup>20</sup> do 23,1% w II kwartale 2010 roku<sup>21</sup>.
- Współczynnik Giniego zmniejszył się z 0,344 w 2004 roku do 0,336<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Anna Szukielojć-Bieńkuńska, Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – podstawowe fakty i dane. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej, s. 19.

<sup>20</sup> Główny Urząd Statystyczny, Kwartalna informacja o rynku pracy I-IV kwartał 2004 r.

<sup>21</sup> Główny Urząd Statystyczny, Kwartalna informacja o rynku pracy, Warszawa, 24 sierpnia 2010

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny, Budżety gospodarstw domowych w 2009 r. Warszawa 2010, s. 231.

Trudniejsze natomiast do oceny są wskaźniki odnoszące się do konkretnych przedsięwzięć władz publicznych zwłaszcza w zakresie profilaktyki i kompensacji. Niektóre wskaźniki należy uznać za wręcz niemożliwe do osiągnięcia np. uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży czy też kwestia liczby objętych badaniami przesiewowymi dla dzieci i młodzieży. Podobnie wygląda sytuacja w obszarze wzrostu dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością np. opuszczających placówki opiekuńczo – wychowawcze, stacjonarne zakłady dla psychicznie chorych oraz upośledzonych umysłowo. Takie przykłady można mnożyć. Trudności w osiągnięciu przytoczonych powyżej wskaźników wynikały m.in. z braku kontynuacji działań wdrożeniowych strategii oraz ograniczania pojęcia integracji społecznej do działań znaczenie węższych, dotyczących wyłącznie obszaru pomocy społecznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że prace nad określeniem priorytetów i kierunków Strategii były podstawą do dalszych prac badawczych nad wskaźnikami oraz nad poszukiwaniami syntetycznych wskaźników wykluczenia. Dało to asumpt m.in. do międzynarodowych prac ze środków Unii Europejskiej kierowanych przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce i wypracowania analizy procesów integracji społecznej i zrównoważonego rozwoju<sup>23</sup>. Niestety wiele z tych prac zostało później zarzuconych przez kolejne rządy.

#### **IV. Kwestia wpływu politycznego Strategii – wnioski na przyszłość**

Jak wcześniej wspomniano w sierpniu 2004 roku Rada Ministrów przyjęła Narodową Strategię Integracji Społecznej. Wraz z przyjęciem dokumentu wskazano zobowiązania administracji publicznej, aby zgodnie z celami strategii m.in:

- wypracować - w konsultacji z samorządami, organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi - cele strategiczne długofalowej polityki społecznej w Polsce;
- przygotować (w możliwie szybkim terminie) Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej, uwzględniając w nim priorytety NSIS, jak również stanowiska środowisk samorządowych, pozarządowych i partnerów społecznych;
- zorganizować kompleksowe działania na rzecz promocji problematyki integracji społecznej, przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w środowiskach lokalnych;
- uregulować w sposób prawny przygotowania krajowych programów na rzecz integracji społecznej i ich ewaluacji;

---

<sup>23</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe, Warszawa 2006.

- stworzyć Krajowe Obserwatorium Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego, jako niezależnego zespołu instytucji naukowych, finansowanych ze środków publicznych;
- powołać Narodowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, który będzie finansować i wspierać działania zawarte w NSIS<sup>24</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że obok omawianych już nowatorskich formuł uspołecznionego procesu programowania polityki integracji społecznej, nowych definicji opisujących pożądany model rozwoju społecznego oraz wypracowanego zestawu kierunków wskazujących cele priorytetowe efektem procesu tworzenia strategii były dwie kwestie:

- szeroki wpływ na działania programowe województw, powiatów i gmin. Nie było po 2005 roku żadnego regionalnego czy lokalnego dokumentu w obszarze polityki społecznej. Wpływ NSIS widoczny był zarówno w aksjologii jak również debacie o podstawowych kierunkach działań. Strategia spełniła zatem istotną rolę edukacyjną wśród urzędników administracji publicznej oraz decydentów na poziomie regionalnych i lokalnym;
- szeroki wpływ na wiele koncepcji rządowych dotyczących m.in. prawnego uregulowania systemu programowania polityki społecznej. Efektem był powstały w 2006 roku projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej<sup>25</sup>, który do dzisiaj znajduje się w pracach sejmowych, a brak jego uchwalenia wynika raczej ze sporów na tle politycznym niż merytorycznym. Drugim elementem jest utworzenie specjalnego funduszu dla organizacji pozarządowych wspierających integrację społeczną – Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Obecnie fundusz ma status długofalowego programu operacyjnego finansowanego ze środków budżetowych. Trzecim elementem jest budowa sieci Obserwatoriów Integracji Społecznej wprowadzanych w regionach w ramach projektu systemowego „Koordynacja na Rzecz Aktywnej Integracji” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>26</sup>.

Można zatem zauważyć iż efektem NSIS obok przygotowania samego dokumentu był szereg kwestii, które śmiało można uznać za „wartość dodaną” procesu dyskusji nad polityką integracji społecznej w wymiarze strategicznym.

Obecnie w trakcie prac nad nowym okresem programowania warto zatem skorzystać z dotychczasowych doświadczeń i podsumowań Narodowej Strategii Integracji Społecznej,

<sup>24</sup> Informacja na stronie ngo.pl cyt za: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/73033.html>

<sup>25</sup> Projekt ustawy dostępny na stronie Sejmu RP pod adresem:

[http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572AC0038E58C/\\$file/1548.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572AC0038E58C/$file/1548.pdf)

<sup>26</sup> Więcej o projekcie na stornach Instytutu Rozwoju Służb Społecznych <http://www.irss.and.pl>

która jak wykazano zapisała się w dość istotny sposób w dyskusji nad polityką społeczną Polski.

W związku z powyższym w nowej dyskusji programowej należałoby:

- zorganizować kolejną dyskusję nad miejscem integracji społecznej lub spójności społecznej w budowaniu podstawowych dylematów rozwojowych wraz z przedyskutowaniem i omówieniem konieczności zredefiniowania stosowanych dotychczas pojęć, zawężających integrację społeczną do działań stricte socjalnych;
- zwiększyć w sposób znaczący udział obywateli w dyskusji nad priorytetami rozwojowymi, gdyż ograniczenie uczestników wyłącznie do środowisk politycznych i eksperckich spowoduje brak zrozumienia i poparcia społecznego w wielu środowiskach;
- poszerzyć debatę o dylematach rozwojowych o poziom regionalny i lokalny w powiązaniu z polityką krajową i udziałem w polityce spójności;
- stworzyć spójną sieć Obserwatoriów Integracji Społecznej, które przetrwają zakończenie okresu programowania w 2013 roku oraz stworzyć Krajowe Obserwatorium Integracji Społecznej przy MPiPS;
- powrócić do prac nad syntetycznym wskaźnikiem pomiaru integracji społecznej i wykluczenia społecznego umożliwiającym pełny pomiar postępu prowadzonych działań.

Wydaje się, że tych kilka sugestii wynikających z ostatnich sześciu lat wdrażania procesu integracji społecznej w Polsce mogłoby przyczynić się do rozwoju spójności społecznej wobec wyzwań stawianych w dokumencie „Europa 2020” - Strategia na rzecz inteligentnego i równoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Warto zwrócić uwagę, że mamy do czynienia z nowym etapem programowania rozwoju wskazującym wyraźnie – że bez spójnego rozwiązywania choćby problemów rynku pracy, wykluczenia społecznego i edukacji nie osiągniemy zmian, adekwatnych dla aspiracji rozwojowych zarówno Polski, jak i Europy.