

Dostęp do praw społecznych w Europie

**Raport przygotowany przez Mary Daly,
Queen's University, Belfast**

we współpracy z Grupą Redakcyjną
Raportu na temat Dostępu do Praw Społecznych (CS-ASR)

przyjęty przez Europejski Komitet Spójności Społecznej (CDCS)
podczas 8. sesji
(Strasburg, 28–30 maja 2002)

Grupa Redakcyjna
Raportu na temat Dostępu do Praw Społecznych (CS-ASR)

Europejski Komitet Spójności Społecznej (CDCS)



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

Wydawnictwa Rady Europy
Ministerstwo Polityki Społecznej RP

Wydanie angielskie:

Access to social rights in Europe

ISBN 92-871-4984-4

Wydanie francuskie:

L'accès aux droits sociaux en Europe

ISBN 92-871-4985-2

Opinie wyrażone w niniejszej pracy należą do autorki i niekoniecznie muszą być zgodne z oficjalnym stanowiskiem Rady Europy albo Ministerstwa Polityki Społecznej RP.

Tłumaczenie niniejsze jest publikowane w porozumieniu z Radą Europy i na wyłączną odpowiedzialność instytucji tłumaczącej.

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być kopiowana lub przesyłana w jakiegokolwiek formie lub przy użyciu jakichkolwiek środków, elektronicznych (CD-Rom, internet, itd.) lub mechanicznych, w tym fotokopiowania, zapisywania lub każdego innego sposobu zapisywania i odczytu informacji, bez uprzedniej pisemnej zgody Wydziału Publikacji, Dyrektoriatu Komunikacji i Badań (*Publishing Division, Communication and Research Directorate, F-67075 Strasbourg* lub publishing@coe.int).

Wydawnictwa Ministerstwa Polityki Społecznej RP

© 2002, Council of Europe

ISBN 83-86539-88-7

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	7
Przedmowa	9
Lista skrótów	11
Wstęp	13
1. Tendencje rozwojowe praw społecznych w dzisiejszej Europie	17
1.1. Rozwój praw społecznych w Europie	17
1.2. Prawa społeczne w zmieniających się społeczeństwach Europy	21
1.3. Implikacje rezygnacji z podejścia opartego na prawach społecznych	24
2. Ramy analityczne dostępu do praw społecznych	29
2.1. Definiowanie praw społecznych oraz określanie ich szczegółowego zakresu	29
2.2. Ramy analityczne dostępu do praw społecznych	30
3. Dostęp do praw społecznych w Europie – stan rzeczy	33
Łańcuch przeszkód w dostępie do praw społecznych	33
3.1. Przeszkody wynikające ze sformułowania prawa oraz stopnia adekwatności postanowień prawnych i innych	33
3.1.1. Brak precyzji w określeniu prawa lub uprawnienia	34
3.1.2. Ograniczenie praw do poszczególnej grup ludności oraz do konkretnych sytuacji	36
3.1.3. Luki w systemie ochrony socjalnej	36
3.1.4. Brak określenia minimalnych wymogów lub standardów	37
3.1.5. Wyłączające warunki dostępu bądź uprawnienia	37
3.1.6. Niedostosowanie programów i świadczeń do potrzeb	37
3.2. Przeszkody wynikające z niedostatecznej kontroli oraz wymuszania przestrzegania prawa	38
3.2.1. Niewystarczająca kontrola	38
3.2.2. Niewystarczająca ochrona przed brakiem realizacji praw	38
3.2.3. Zróżnicowane traktowanie i/lub dyskryminacja	39
3.2.4. Niedostateczna odpowiedzialność wobec użytkowników usług	39
3.3. Bariera środków	40
3.3.1. Braki środków po stronie dawców	40
3.3.2. Niedostatek środków, odbijający się na potencjalnie uprawnionych	41
3.4. Przeszkody administracyjne i proceduralne	42
3.4.1. Fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług	42
3.4.2. Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami	43
3.4.3. Skomplikowanie procedur	44
3.4.4. Przeszkody wynikające ze sposobu oraz praktyki realizacji usług	44

3.5. Przeszkody związane z informacją i porozumiewaniem się	45
3.5.1. Brak informacji odpowiedniej jakości i niedostatki w zakresie ich upowszechniania	46
3.5.2. Nieodpowiedniość formy i treści dostarczanych informacji	46
3.5.3. Niewystarczające wykorzystywanie «nowych» lub alternatywnych kanałów informowania i wyrażania opinii przez uprawnionych	47
3.6. Przeszkody związane z czynnikami psychologicznymi i społeczno-kulturowymi	47
3.6.1. Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe, związane ze świadczącymi usługi	47
3.6.2. Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe, związane z użytkownikami	48
3.7. Przeszkody związane z poświęcaniem niewystarczającej uwagi grupom ludności lub regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	49
3.7.1. Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji	49
3.7.2. Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji	50
3.8. Podsumowanie głównych wyzwań, jakie istnieją w zakresie dostępu do praw społecznych w Europie	51
4. Ku dobrym praktykom, wspierającym dostęp do praw społecznych	53
4.1. Zasady i procedury	53
4.1.1. Usługi ukierunkowane na użytkowników	53
4.1.2. Zachęcanie do aktywnego udziału, samodzielności i rozwoju	54
4.1.3. Jakość	55
4.1.4. Integracja usług i świadczeń	56
4.1.5. Partnerstwo i integracja społeczna	57
4.1.6. Przejrzystość i otwarcie	58
4.1.7. Równość	58
4.1.8. Monitorowanie i ocena wdrażania	59
4.2. Kilka konkretnych przykładów stosowania dobrych praktyk	60
5. Kierunki polityki	69
5.1. Wzmocnienie podstaw praw społecznych i poprawa udzielania świadczeń	69
5.1.1. Zdefiniować prawa w sposób pełny i precyzyjny	69
5.1.2. Ku bardziej odpowiedniemu systemowi	71
5.2. Wzmocnienie monitorowania i stosowania	72
5.3. Zwiększanie zasobów przeznaczonych na realizację praw społecznych	73
5.3.1. Zapewnianie zasobów świadczącym usługi	73
5.3.2. Przeznaczanie zasobów dla wnioskodawców oraz wzmocnianie ich uprawnień	74
5.4. Zmiana i poprawa zarządzania i procedur	75
5.4.1. Ograniczenie fragmentacji	75
5.4.2. Włączenie organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego	75
5.4.3. Ograniczenie złożoności i problemów w zakresie dostępu	76
5.5. Poprawa informowania i komunikowania się	77
5.6. Walka z przeszkodami o charakterze psychologicznym i społeczno-kulturowym	78
5.7. Szczególne uwzględnianie potrzeb i regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji	79

5.7.1. Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji	79
5.7.2. Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji: wymiar terytorialny	80
Załącznik I – Dane empiryczne, zebrane przez CS-LO, CS-PS, CS-EM oraz SP-SPM	81
Załącznik II – Wytyczne na temat dostępu do mieszkań grup osób w trudnej sytuacji	85
Załącznik III – Wytyczne w zakresie poprawy dostępu do ochrony socjalnej	93
Załącznik IV – Wytyczne dotyczące lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia	97
Załącznik V – Zalecenie Rec(2001)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dostosowania służb opieki zdrowotnej do popytu na opiekę i usługi w zakresie opieki zdrowotnej ze strony osób marginalizowanych	101
Załącznik VI – Skład grupy CS-ASR	109
Bibliografia	111

SŁOWO WSTĘPNE

Prawa społeczne stanowiły jeden z fundamentów budowy Europy w ubiegłym wieku. Jednakże, pomimo znacznego postępu, jaki w tej sferze dokonał się na naszym kontynencie, odległy jest jeszcze dzień, w którym pełne gwarancje praw społecznych w praktyce obejmą wszystkich Europejczyków. Raport ten jasno wykazuje, że dostęp do prawa do zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, zatrudnienia, mieszkania oraz do edukacji napotyka na wiele różnorodnych przeszkód. Ostatecznie, jakie znaczenie ma przyznanie prawa, z którego nie można korzystać w praktyce?

Raport niniejszy przedstawia główne wyzwania, które należy podjąć, jeżeli pragnie się zapewnić korzystanie z praw społecznych w dzisiejszej Europie. Podkreśla on potrzebę umocnienia tych praw oraz postrzegania ich jako środków zmniejszenia ryzyka, na jakie ludzie są narażeni w obliczu zachodzących zmian strukturalnych. Prawa społeczne pomagają również ludziom w dostosowaniu się do tych zmian; służą one przewyciężaniu przeszkód, które utrudniają najbardziej narażonym członkom społeczeństwa korzystanie z ich praw.

Podkreślając współzależność praw społecznych, raport niniejszy przyczynia się zarówno do refleksji, jak i do działania na rzecz poprawy dostępu do tych praw. Wzywa on do kompleksowego działania, uwzględniającego zróżnicowanie potrzeb każdego człowieka.

Niezależnie od ich etycznych podstaw, proponowane wytyczne polityki poprawy dostępu do praw społecznych zawierają także odpowiedzi na niektóre zasadnicze kwestie, zawsze obecne w walce przeciwko ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

Raport niniejszy potwierdza aktualność praw społecznych dla Europy oraz potrzebę polityki zrównoważonego rozwoju, opartego o prawa człowieka, którą Rada Europy propaguje w swych aktach prawnych oraz działaniach.

Chciałabym wyrazić podziękowanie autorce niniejszego raportu oraz członkom grupy redakcyjnej za stworzenie dokumentu wysokiej jakości.

Mam nadzieję, że kładąc nacisk na potrzebę realizacji praw społecznych, studium niniejsze będzie przypomnieniem, że długa droga wyjścia z wykluczenia społecznego jest dla wielu niezwykle trudna do pokonania. Naszym zadaniem jest pomóc w dostarczeniu im środków służących pokonaniu tej drogi.

Sprawa praw społecznych jest zawsze aktualna. Umożliwienie obywatelom Europy korzystania z tych praw prowadzi do umocnienia demokracji oraz realizacji reform strukturalnych w Europie, w atmosferze zaufania.

W związku z tym, urzeczywistnione prawa społeczne, jak to ukazuje niniejszy raport, są warunkiem koniecznym sukcesu gospodarczych, politycznych oraz społecznych reform podejmowanych obecnie w Europie.

Gabriella Battaini-Dragoni
Dyrektor Generalna do Spraw Spójności Społecznej

PRZEDMOWA

Podczas Drugiego Szczytu Rady Europy w październiku 1997 r., szefowie państw i rządów państw członkowskich stwierdzili, że spójność społeczna stanowi „jedną z najważniejszych potrzeb całej Europy oraz ... konieczne uzupełnienie wspierania praw człowieka oraz godności ludzkiej” (Deklaracja Końcowa). W związku z tym, polecili oni Komitetowi Ministrów przyjęcie strategii spójności społecznej, aby móc odpowiedzieć na wyzwania stojące przed społeczeństwami oraz przeprowadzić stosowne reformy strukturalne w Radzie Europy.

Pierwszym krokiem uczynionym przez Komitet Ministrów było utworzenie nowego międzyrządowego komitetu zarządzającego, tj. Europejskiego Komitetu Spójności Społecznej (CDCS), integrującego kilka dotąd odrębnych dziedzin działalności, mianowicie, politykę społeczną, zabezpieczenie społeczne oraz zatrudnienie. Działanie na rzecz spójności społecznej ma zatem charakter multidyscyplinarny. Zgodnie z przyjętymi zasadami działania, pierwszym zadaniem Komitetu było przygotowanie Strategii Spójności Społecznej, która w 2001 r. została przyjęta przez Komitet Ministrów. Strategia wytycza średniookresowy program działań.

Jednym z głównych celów strategii spójności społecznej Rady Europy jest wspieranie rzeczywistego dostępu do praw społecznych, uwzględniając w szczególności osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji – to jest te, którym szczególnie trudno jest domagać się swych praw.

Dążenie do multidyscyplinarnego podejścia do kwestii dostępu do praw społecznych zostało uwzględnione zarówno w przyjętych zasadach działania (*terms of reference*), jak i w składzie grup ekspertów, które zostały powołane. Pracujące od 1999 do 2001 roku, Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Zabezpieczenia Społecznego (CS-PS), Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Mieszkań (CS-LO) oraz Komitet Ekspertów do spraw Wspierania Dostępu do Zatrudnienia (CS-EM), składały się z ekspertów z różnych państw członkowskich Rady Europy, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz naukowców specjalizujących się w sprawach społecznych.

Raport w sprawie dostępu do praw społecznych zbiera konkluzje wypracowane przez te grupy specjalistów¹, jak również uwzględnia dorobek Rady Europy w zakresie ochrony zdrowia oraz edukacji. Ponadto, raport podkreśla współzależność praw społecznych, wskazując na wspólne elementy konkluzji wszystkich komitetów.

Mary Daly, profesor socjologii Queen’s University w Belfaście (Irlandia Północna) została nominowana przez Radę Europy do przygotowania, z pomocą grupy redakcyjnej, raportu o dostępie do praw społecznych w Europie. W pracach grupy redakcyjnej uczestniczyli eksperci rządowi, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz naukowcy specjalizujący się w sprawach społecznych.²

¹ Załączniki od II do V do niniejszego raportu.

² Załącznik VI do niniejszego raportu.

Europejski Komitet Spójności Społecznej (CDCS), przyjął Raport o Dostępie do Praw Społecznych w Europie na swojej 8. sesji, w dniach 28–30 maja 2002 r. Doceniając znaczenie konkluzji oraz zaleceń zawartych w raporcie, eksperci z 44 państw członkowskich oraz z kilku państw nie należących do Rady Europy zostali zaproszeni na konferencję na Malcie w listopadzie 2002 r., której celem będzie głębsze rozważenie wytycznych polityki państw zaproponowanych w raporcie.

LISTA SKRÓTÓW

CDCS	Europejski Komitet Spójności Społecznej (<i>European Committee for Social Cohesion</i>)
CECODHAS	Europejski Komitet Łącznikowy do spraw Mieszkań Socjalnych (<i>European Liaison Committee for Social Housing</i>)
CLRAE	Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (<i>Congress of Local and Regional Authorities of Europe</i>)
CS-ASR	Grupa Redakcyjna Raportu na temat Dostępu do Praw Społecznych (<i>Editorial Group for the Report on Access to Social Rights</i>)
CS-EM	Komitet Ekspertów do spraw Wspierania Dostępu do Zatrudnienia (<i>Committee of Experts on Promoting Access to Employment</i>)
CS-LO	Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Mieszkań (<i>Group of Specialists on Access to Housing</i>)
CS-PS	Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Zabezpieczenia Społecznego (<i>Group of Specialists on Access to Social Protection</i>)
E2C	Szkoły Powtórnej Szansy (<i>Second Chance Schools</i>)
EAPN	Europejska Sieć przeciw Ubóstwu (<i>European Anti-Poverty Network</i>)
ETUC	Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (<i>European Trade Union Confederation</i>)
FEANTSA	Europejska Federacja Organizacji Krajowych Pracujących z Bezdomnymi (<i>European Federation of National Organisations Working with the Homeless</i>)
HDSE	Projekt dotyczący Godności Człowieka i Wykluczenia Społecznego (<i>Project on Human Dignity and Social Exclusion</i>)
NAPs/Incl	Krajowe Programy Działań przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu (<i>National Action Plans against Poverty and Social Exclusion</i>)
PRAPS	Regionalne Programy Dostępu do Prewencji i Opieki (<i>Regional Programmes for Access to Prevention and Care</i>)
SP-SPM	Grupa Specjalistów do spraw Dostosowania Systemu Usług Zdrowotnych do Popytu na Ochronę Zdrowia oraz Usług Zdrowotnych ze strony Osób Znajdujących się w Sytuacjach Zagrożenia (<i>Group of Specialists on the Adaptation of Health Care Services to the Demand for Health Care and Health Care Services of People in Marginal Situations</i>)
UNDP	Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (<i>United Nations Development Programme</i>)

UNECE	Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNHCHR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka (<i>United Nations High Commissioner for Human Rights</i>)
UNIRMET	Krajowy Związek Kształcenia Zawodowego Pracowników Branży Metalowej (<i>National Union for the Re-training of Metalworkers</i>)
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia (<i>World Health Organisation</i>)

WSTĘP

Prawa społeczne odegrały szczególnie ważną rolę w rozwoju Europy i, w ujęciu porównawczym, wyróżniają Europę wśród innych regionów świata. Europejski model praw społecznych służył jednocześnie tworzeniu i utrzymaniu spójności społecznej oraz społecznej solidarności. Jednakże, z powodów ekonomicznych i innych, europejski model społeczny przeżywa obecnie trudności. Koniec złotego wieku rozwoju gospodarczego Europy, trudności przeżywane przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej w związku z transformacją od gospodarki scentralizowanej do rynkowej oraz nasilenie internacjonalizacji w gospodarce globalnej, zmieniają dotychczasowe relacje pomiędzy państwami oraz polityką i gospodarką. Wyłaniające się podziały społeczne, z dużą liczbą osób wykluczonych lub uzależnionych od świadczeń i pomocy społecznej aby mogli funkcjonować w społeczeństwie, stanowią jedno z dotychczas największych zagrożeń dla spójności społecznej w Europie. W tej sytuacji, palące stają się kwestie dostępu do praw społecznych, ich zakresu oraz możliwości ich utrzymania.

Rada Europy przoduje w dochodzeniu do nowego rozumienia zaangażowania społecznego oraz działania na rzecz polepszenia warunków życia zagrożonych bądź wykluczonych jednostek i grup. Uznaje ona, że należy przemyśleć na nowo stosunek między odpowiedzialnością jednostki a solidarnością społeczną i że w procesie demokratycznej odnowy, dostęp ludzi do praw społecznych zasługuje na należytą uwagę. W tym celu, raport niniejszy analizuje kwestię dostępu do praw społecznych w dzisiejszej Europie, korzystając z efektów różnych działań podejmowanych w ostatnich latach przez Radę Europy, dotyczących dostępu do mieszkań, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia, zdrowia i edukacji. Szczególny nacisk położono na kwestię zapewnienia dostępu do praw społecznych w sytuacji gwałtownych zmian w społeczeństwie i gospodarce.

Do powstania raportu przyczyniła się Strategia Spójności Społecznej Rady Europy która, między innymi prowadzi do integracji działań Rady Europy, które traktowane były dotąd niezależnie. Jak wynika z tej Strategii, spójność społeczna odnosi się do stanu społeczeństwa jako całości oraz do tego, jakie miejsce zajmują w nim zagrożone grupy i jednostki. Polepszenie dostępu do praw społecznych jest strategicznym celem Europejskiego Komitetu Spójności Społecznej (CDCS) oraz jednym z głównych komponentów Strategii Spójności Społecznej. Włączenie kwestii dostępu do praw społecznych do programu CDCS stanowi kontynuację wcześniejszego Projektu dotyczącego Godności Ludzkiej i Wykluczenia Społecznego Rady Europy (HDSE) (Duffy 1998), który wykazał, że dostęp do mieszkań, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia, ochrony zdrowia i edukacji ma zasadnicze znaczenie w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Wykluczenie społeczne oraz prawa społeczne postrzegane są zatem w sposób wielowymiarowy. Raport niniejszy stanowi kolejny krok na rzecz umocnienia zaangażowania społecznego oraz praw społecznych w Europie.

Raport niniejszy bazuje głównie na dorobku Grupy Specjalistów do spraw Dostępu do Mieszkań (CS-LO), Grupy Specjalistów do spraw Dostępu do Zabezpieczenia Społecznego (CS-PS),

Komitetu Ekspertów do spraw Wspierania Dostępu do Zatrudnienia (CS-EM), Grupy Specjalistów do spraw Dostosowania Systemu Usług Zdrowotnych do Popytu na Ochronę Zdrowia oraz Usługi Zdrowotne dla Osób Znajdujących się w Sytuacjach Zagrożenia (SP-SPM), oraz w dziedzinie edukacji.¹ Każda z tych grup wniosła istotny wkład w pogłębienie rozumienia rzeczywistości przestrzegania praw społecznych w państwach członkowskich, w szczególności, czynników utrudniających dostęp do tych praw. Nie tylko zgromadziły one nowe dane empiryczne, ale dokonały też poważnej analizy odnośnej polityki i praktyki. Podejście oraz metodologia zastosowana przez poszczególne Komitety Dostępu opisane zostały w Załączniku I.

Szczegółowymi celami niniejszego raportu były:

- analiza przeszkód w dostępie do poszczególnych praw społecznych w ramach, jednej sfery działania, jak też pomiędzy nimi;
- prezentacja przykładów przewycięzania przeszkód w dostępie do praw społecznych oraz sformułowanie ogólnych zasad kompleksowego podejścia do ułatwienia dostępu do tych praw;
- sformułowanie wytycznych polityki poprawy dostępu do praw społecznych we wszystkich sektorach, uwzględniających sposoby integrowania różnych dziedzin polityki społecznej.

Raport niniejszy w szczególny sposób wydobywa znaczenie dostępu do praw społecznych dla właściwego funkcjonowania procesów demokratycznych, łączących się z zaangażowaniem obywatelskim, zmniejszania zagrożeń wynikających ze zmian strukturalnych oraz zwiększenia instytucjonalnych zdolności radzenia sobie ze zmianami. Przedstawione zostały argumenty na rzecz praw społecznych jako czynnika w sposób zasadniczy ułatwiającego rozwiązywanie problemów dotyczących czy to jednostki, czy to grupy, organizacje, regiony, rządy, czy całe społeczeństwa.

Raport zawiera dwie myśli przewodnie. Po pierwsze, podkreśla współzależność praw społecznych. Dzięki pracom różnych Komitetów Dostępu, dotyczącym praw społecznych oraz innym działaniom Rady Europy, przyjmuje się obecnie, że brak dostępu do nawet jednego podstawowego prawa społecznego ma szersze konsekwencje, utrudniające osobom, których to dotyczy, dostęp także do innych praw społecznych. Innymi słowy, realne jest ryzyko „wielokrotnego wykluczenia”. Dlatego raport, co jest jego istotną cechą, stara się ujmować poszczególne prawa społeczne w ich wzajemnych powiązaniach (raczej niż traktować każde z nich odrębnie). Po drugie, raport podkreśla, że kwestia dostępu zasługuje na szczególną uwagę. Studia takie jak niniejsze, które koncentrują się na realizacji czy też praktyce praw społecznych różnią się zasadniczo od tych, które zajmują się definiowaniem praw społecznych bądź ich przysługiwaniem, albo określaniem ich filozoficznych podstaw. Raport niniejszy zajmuje się relacją pomiędzy teorią a praktyką i, w związku z tym, opisuje i analizuje drogę prowadzącą od ustanowienia prawnych i innych gwarancji praw społecznych do zapewnienia dostępu do nich w praktyce.

¹ Ilekroć w dalszej części raport odnosić się będzie do wszystkich wymienionych tu grup specjalistów oraz komitetu ekspertów łącznie, nazywane będą one Komitetami Dostępu (*Access Committees*).

Definicje i zakres

Jakkolwiek różne mogą być sposoby definiowania oraz interpretowania praw społecznych, w raporcie niniejszym prawa społeczne ujmowane są zarówno w kontekście ich odniesień do potrzeb jednostki jak i do spójności społecznej. Na prawa społeczne stanowią zatem ogół zabezpieczeń, mających nie tylko formę prawną, koniecznych do zaspokojenia potrzeb człowieka oraz służących spójności i solidarności społecznej. Co do zakresu praw społecznych, zgodnie z dyrektywą zawartą w wytycznych do prac nad niniejszym raportem (*terms of reference*), przyjęto podejście Europejskiej Karty Społecznej, w jej pierwotnej oraz zrewidowanej wersji, która określa główne domeny praw społecznych. Stąd, rozumie się, że prawa społeczne obejmują mieszkanie, zabezpieczenie społeczne, zatrudnienie, ochronę zdrowia oraz edukację.

Metodologia i podejście

Metodą przygotowania raportu była analiza dokumentów. Raport opiera się na analizie całej pisemnej i innej dokumentacji prac CS-LO, CS-PS, CS-EM oraz SP-SPM oraz na innych źródłach Rady Europy, jak również na literaturze przedmiotu. Stąd, główną empiryczną podstawę raportu stanowią prace czterech Komitetów Dostępu, to jest materiał empiryczny (w tym przykłady dobrych praktyk) zebrany w toku ich pracy oraz w toku innych prac wykonanych pod auspicjami Rady Europy.

Europa jest regionem zróżnicowanym. Rada Europy organizuje współpracę czterdziestu czterech państw członkowskich¹ rozciągających się na całym kontynencie. Zróżnicowanie społeczne oraz ekonomiczne jest powszechne. Dlatego poradzenie sobie z tak dużym zróżnicowaniem było jednym z głównych problemów przy przygotowaniu niniejszego raportu. Zamiast dzielić kontynent na regiony i podregiony, raport przyjmuje, że chociaż sytuacja wyjściowa w odniesieniu do praw społecznych jest w Europie zróżnicowana, to jednak występuje wiele podobieństw w praktyce realizacji tych praw, a te najlepiej dostrzec, a praktykę polepszać, poprzez upowszechnienie wspólnego rozumienia praw społecznych.

Raport niniejszy składa się z pięciu głównych części. Rozdział pierwszy prezentuje prawa społeczne, pokazując kolejno ich rozwój w Europie oraz miejsce, jakie zajmują w dzisiejszym świecie. Rozdział drugi prezentuje ramy analityczne raportu. Rozdział trzeci przedstawia wyniki szeregu badań przeprowadzonych pod auspicjami CDCS na temat przeszkód w realizacji praw społecznych i w dostępie do nich. Rozdział czwarty analizuje oraz dokumentuje „dobre praktyki w odniesieniu do praw społecznych”. Proponując zasady kompleksowego podejścia w tym zakresie, rozdział ten zawiera także przykłady dobrych praktyk z różnych państw członkowskich Rady Europy. Rozdział piąty i ostatni przedstawia wytyczne polityki dostępu do praw społecznych, wynikające z analizy sytuacji w różnych obszarach praw społecznych.

¹ Albania, Andora, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Gruzja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Lichtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, „była jugosłowiańska republika Macedonii”, Malta, Moldova, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Federacja Rosyjska, San Marino, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

1. Tendencje rozwojowe praw społecznych w dzisiejszej Europie

Rozdział niniejszy przedstawia genezę praw społecznych oraz wskazuje na to, że mają one duże znaczenie, nawet jeśli niektóre wartości leżące u ich podstawy są kwestionowane lub ulegają erozji. Rozdział dzieli się na trzy części. Pierwsza przedstawia i analizuje zasady, procedury oraz działania polityczne, które umożliwiły rozwój praw społecznych w Europie. Druga skupia się na zmianach (gospodarczych i społecznych systemów wartości oraz praktyki politycznej w krajach i pomiędzy nimi), które mogą mieć wpływ na poziom poparcia dla praw społecznych. Część trzecia dotyczy korzyści wynikających z wdrażania praw społecznych oraz kosztami zaniechania ich realizacji.

1.1. Rozwój praw społecznych w Europie

Dziedzictwo praw społecznych leży u podstaw europejskiego modelu społecznego. Wraz z rozwojem społeczeństw europejskich, rozwój praw społecznych był postrzegany jako element postępu społecznego. Władze publiczne uznały konieczność zagwarantowania pewnego minimalnego katalogu praw wszystkim obywatelom, niezależnie od ich pozycji na rynku, tak aby dobrobyt każdego nie zależał jedynie na jego możliwości zarobienia na swe utrzymanie bądź od jałmużny. Programy socjalne służyły nie tylko podniesieniu poziomu życia jednostek, ale także tworzeniu wspólnoty politycznej oraz wzbudzaniu poczucia wspólnej tożsamości. Dlatego, stopniowe rozszerzanie praw społecznych służyło budowie państw narodowych w Europie.

Istnieją dwa fundamenty praw społecznych w Europie. Pierwszy zbudowany został na poziomie krajowym, gdzie rozwój społeczny został zdefiniowany oraz urzeczywistniony poprzez rozrost państwa opiekuńczego, w formie keynesowskiej na Zachodzie oraz scentralizowanych państw partyjnych [komunistycznych] w Europie Środkowej i Wschodniej. Niezależnie od tego, czy gwarantowała go konstytucja, czy wynikał z określonych programów socjalnych, w okresie przed i po II wojnie światowej wykształcił się zasadniczy zrąb praw społecznych i gospodarczych, co miało wpływ na sposób wykonywania władzy, poziom uczestnictwa w życiu społecznym oraz na perspektywy dochodowe i życiowe obywateli. W państwach europejskich, w pewnym zespole wzajemnie ze sobą powiązanych posunięć wyraźnie objawiła się tendencja realizacji praw gospodarczych i społecznych. Mimo wielu różnic, prawa społeczne zazwyczaj wprowadzane były trzema sposobami. Po pierwsze, prawa społeczne określone są w programach zabezpieczenia społecznego oraz regulacjach podatkowych, zmierzających do zapewnienia gwarancji dochodów, redystrybucji dochodów oraz do łagodzenia ubóstwa. Realizacji tych celów służą zwykle: dochód minimalny, emerytury i renty, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia macierzyńskie i rodzinne, finansowane w różnym zakresie przez pracodawców, pracowników oraz ze środków publicznych. Po drugie, krajowy gmach praw społecznych opiera się na sieci usług społecznych. O ile do minimum w tym zakresie należą ochrona zdrowia, edukacja oraz mieszkania, to większość krajów europejskich zapewnia się także szereg usług społecznych, poprawiających jakość życia. Dodatkową funkcją tych usług społecznych jest to, że dają one pracę osobom je realizującym. Zapewniały one ponadto w przeszłości publiczną własność i kontrolę tych podstawowych usług, ale zmiany w ich finansowaniu oraz organizacji, jakie zaszły w ostatnich dekadach, zatępiły rozróżnienie pomiędzy „publicznym” a „prywatnym”. Wreszcie, regulowanie rynku pracy stanowi kolejny ważny „filar” praw

społecznych, gdyż nadają one oraz chronią pewne prawa związane z zatrudnieniem. Chodzi tu jednocześnie o kontrolę warunków wykonywania pracy oraz o środki poprawy możliwości zatrudnienia.

Drugi fundament praw społecznych zbudowany został na poziomie międzynarodowym, gdzie zespół norm oraz aktów prawnych, wynikających z rezolucji i zaleceń Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych a ostatnio także Unii Europejskiej (UE), tworzy międzynarodowe standardy i procedury praw społecznych oraz spójności społecznej. Rada Europy odgrywa szczególnie istotną rolę we wspieraniu rozwoju społecznego oraz w działaniach na rzecz politycznego, ekonomicznego oraz społecznego klimatu sprzyjającego spójności społecznej w Europie. Tak było w przeszłości i tak jest obecnie. Prawa społeczne zajmowały zawsze pierwszorzędne miejsce w działalności Rady Europy.

Wraz z otwarciem w 1961 r. do podpisu Europejskiej Karty Społecznej oraz jej wejściem w życie w 1965 r., Rada Europy stała się przodownikiem kodyfikacji praw gospodarczych i społecznych. W ujęciu Karty, prawa gospodarcze dotyczą głównie zatrudnienia i rynku pracy, natomiast prawa społeczne – zdrowia oraz zabezpieczenia społecznego. Zawarte są one w dziewiętnastu „merytorycznych” artykułach Karty, z których pierwsze dziesięć odnosi się przede wszystkim do zatrudnienia, rynku pracy oraz zbiorowych stosunków pracy, natomiast pozostałe do praw społecznych w szerszym znaczeniu. Część artykułów ma charakter „kluczowy” („core”)¹ i przystępując do Karty, państwo musi przyjąć ich określoną w Karcie minimalną liczbę. Przestrzeganie postanowień Karty kontrolowane jest w drodze międzynarodowej procedury, opierającej się na analizie raportów przedkładanych przez państwa strony co dwa lata.² Wprowadzenie mechanizmu skarg zbiorowych, który wszedł w życie w 1998 r., zdaniem Fitzpatricka (2001), zrewolucjonizowało procedury weryfikacji przestrzegania Europejskiej Karty Społecznej. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), organizacje pozarządowe działające w skali europejskiej (a za zgodą państw, które przyjęły tę procedurę, także organizacje pozarządowe działające na arenie krajowej) oraz krajowe konfederacje związków zawodowych mogą obecnie wносить skargi bezpośrednio do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych.*

Zatrudnienie (prawo do pracy) można uznać za mające centralne znaczenie w Karcie w tym sensie, że około połowy praw w niej zawartych dotyczy lub wynika ze świadczenia pracy za wynagrodzeniem. Są wśród nich prawo do zarabiania na utrzymanie w swobodnie obranym zawodzie oraz prawo do sprawiedliwych, bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, jak również prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia i do zabezpieczenia społecznego. Pracownikom zagwarantowano też prawa polityczne, takie jak wolność organizowania się dla ochrony ich interesów ekonomicznych i społecznych oraz prawo do rokowań zbiorowych. Europejska Karta Społeczna obejmuje także prawa związane z rozwojem zawodowym, w tym prawo do poradnictwa zawo-

¹ Są to: prawo do pracy, prawo do organizowania się, prawo do rokowań zbiorowych, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy społecznej i medycznej, prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

² Przestrzeganie artykułów „kluczowych” bada się w każdej turze kontroli, natomiast pozostałych artykułów w co drugiej turze kontroli.

* Nazwą tą posługuje się sam Komitet. Oficjalna nazwa brzmi: Komitet Niezależnych Ekspertów. Zob. art. 25 Karty z 1961 r. oraz art. C zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. [Uwaga tłum.]

dowego oraz prawo do szkolenia zawodowego. Do praw o charakterze bardziej ogólnym należą prawo do ochrony zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy medycznej i społecznej oraz do usług z zakresu pomocy społecznej. Oprócz pracowników, ochronie podlegają także określone grupy osób. Należą do nich osoby niepełnosprawne, matki, dzieci, pracownicy migrujący i ich rodziny.

Ochrona praw społecznych pracowników migrujących i ich rodzin jest jednym z priorytetów Rady Europy. Europejska Konwencja o Statusie Prawnym Pracowników Migrujących z 1977 r., z jednej strony reguluje sytuację prawną pracowników migrujących, tak aby zapewnić im traktowanie nie gorsze niż pracowników będących obywatelami państwa przyjmującego, a z drugiej strony – zapewnia awans społeczny pracowników migrujących i ich rodzin. Konwencja nakazuje traktowanie pracowników migrujących na równi z pracownikami krajowymi, między innymi, w mieszkalnictwie, edukacji, zabezpieczeniu społecznym, pomocy społecznej i ochronie zdrowia. Inne postanowienia konwencji nakazują równe traktowanie tych pracowników jeśli chodzi o szkolenie zawodowe, korzystanie z usług służb zatrudnienia oraz o warunki pracy. Celem dokumentów Rady Europy w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności Europejskiej Konwencji Zabezpieczenia Społecznego (1972) jest ułatwienie pracownikom migrującym i ich rodzinom dostępu do zabezpieczenia społecznego. Akty te eliminują dyskryminację z powodu obywatelstwa poprzez wprowadzenie zasady równego traktowania oraz usuwanie ograniczeń wynikających z terytorialnego stosowania ustawodawstw. Ponadto, Europejska Konwencja o Pomocy Społecznej i Medycznej (1953) ma na celu zapewnienie wzajemności praw w pewnym zakresie (oznacza to, że obywatele państw stron, legalnie przebywający na terytorium innego państwa strony, nie posiadający odpowiednich środków, mają prawo do takiej samej pomocy społecznej oraz medycznej jak obywatele tego państwa).

W 1996 r. otwarta została do podpisu zrewidowana Europejska Karta Społeczna, która weszła w życie w 1999 r. W ten sposób, w jednym akcie prawnym skatalogowano prawa zapisane w pierwotnej Europejskiej Karcie Społecznej oraz prawa wynikające z Protokołu Dodatkowego z 1988 r.¹, jak również szereg nowych praw. Zrewidowana Karta zarówno uwzględnia, jak i odzwierciedla zmiany zachodzące w warunkach społecznych i wartościach. Opiera się ona na zasadzie niepodzielności wszystkich praw człowieka oraz podkreśla znaczenie niedyskryminacji jako zasady podstawowej, szczególnie że korzystanie z praw powinno zostać zapewnione bez dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu, jak na przykład rasy, koloru skóry, płci, języka, wyznania, poglądów politycznych i innych, pochodzenia narodowego lub społecznego, stanu zdrowia, przynależności do mniejszości narodowej, urodzenia lub jakiegokolwiek innego powodu. Również tu dominującą rolę mają prawa związane z zatrudnieniem. Oprócz praw zawartych w Protokole Dodatkowym z 1988 r., obejmują one prawo do ochrony na wypadek ustania zatrudnienia i niewypłacalności pracodawcy oraz prawo do poszanowania godności w pracy.

Przedstawiciele pracowników korzystają z ochrony przed działaniami skierowanymi przeciwko nim, jak również mają prawo do tego, by przyznano im pomieszczenia i urządzenia potrzebne do wykonywania ich funkcji. Oprócz praw, które związane są z zatrudnieniem, zrewidowana Europejska Karta Społeczna potwierdza również prawa osób starszych do ochrony socjalnej oraz prawo

¹ Protokół ten wprowadził: prawo do równości szans oraz równe traktowanie w sprawach zatrudnienia i zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć, prawo do bycia informowanym i konsultowanym, prawo do udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy oraz prawo osób starszych do ochrony socjalnej.

pracowników, obecnych lub potencjalnych, którzy mają obowiązki rodzinne do podejmowania zatrudnienia bez żadnej dyskryminacji, jak również by, na tyle na ile to możliwe, zatrudnienie nie kolidowało z obowiązkami rodzinnymi. Zrewidowana Karta dodaje dwa nowe prawa: do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz do właściwego mieszkania za umiarkowaną cenę. Oznacza to poważne rozszerzenie zakresu Karty oraz wzmocnienie jej roli w ustanawianiu standardów międzynarodowych w odniesieniu do praw społecznych, co uwzględnia zmiany zachodzące w naturze zagrożeń społecznych.

Analiza filozofii Karty w jej pierwotnej oraz zrewidowanej formie ujawnia naturę praw społecznych. Prawa te ujęte są w Karcie w sensie działań, jakie raczej powinno podjąć państwo niż jako, na przykład, prawa jednostek. Karta ustanawia zatem ramy prawne i instytucjonalne. Przypomina ona katalog dobrych praktyk, odnoszących się głównie do polityki społecznej oraz do świadczeń, określających zakres działań, które powinny zostać podjęte. Oczywiście Karta wychodzi poza same sposoby realizacji, jako że jej funkcją jest również ustanowienie standardów oraz propagowanie pewnych praktyk i wartości (takich jak konsultowanie, a w odniesieniu do świadczeń socjalnych, udział obywateli oraz organizacji społecznych i innych). Kolejnym ważnym aspektem filozofii Europejskiej Karty Społecznej jest to, że nie tylko gwarantuje ona fundamentalne prawa społeczne zobowiązując państwa do określonego działania, ale że pozwala ona na stopniowe podwyższanie tych standardów. Ustanawia ona bowiem procedurę kontrolną, wymagającą od rządów ciągłej analizy, jakie nowe zobowiązania mogłyby one przyjąć. Nieprzyjęcie określonych postanowień Karty jest zawsze postrzegane jako tymczasowe. Innymi słowy, podkreśla się tu dynamiczny raczej niż statyczny charakter tych praw. Poza tym, Karta nie opiera się na jakimś jednolitym dla wszystkich modelu, lecz na wspólnych wartościach. Dlatego przed jednolitością pierwszeństwo ma zasada harmonijnego dochodzenia do wspólnego katalogu standardów.

Prawa społeczne rozwijane są także na innych forach. Na przykład, w 1976 r. wszedł w życie Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, po jego otwarciu do podpisu dziesięć lat wcześniej. Niektóre z praw chronionych tym aktem pokrywają się z prawami chronionymi Europejską Kartą Społeczną, co szczególnie ma miejsce w odniesieniu do praw związanych z zatrudnieniem.

Innym ważnym wydarzeniem w dziedzinie praw społecznych w Europie było wprowadzenie w 2000 r. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Rada Unii Europejskiej, 2000 r.). Reprezentuje ona jeszcze inne podejście, co sugeruje użycie słów „prawa podstawowe”. Prawa i zasady występują obok siebie w dokumencie ustanawiającym prawa i zasady, które muszą być przestrzegane przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w stosowaniu prawa wspólnotowego. Unia wyznaje sześć podstawowych wartości: godność, wolność, równość, solidarność, prawa obywatelskie oraz sprawiedliwość. Prawa gwarantowane w Karcie Praw Podstawowych są ściśle związane z tymi zasadami i, zgodnie z opinią Rady Unii Europejskiej (2001a), można je podzielić na następujące cztery główne kategorie:

- *prawa i wolności oraz gwarancje proceduralne*: Chodzi tu o prawa obywatelskie i polityczne, jak i o zasady równości oraz ochrony prywatności, a także o prawa realizujące wolności obywatelskie, jak wolność prasy, wolność sumienia oraz wolność zgromadzeń i stowarzyszeń;
- *prawa zastrzeżone dla obywateli Unii Europejskiej*: Prawa te, które skodyfikowano w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, obejmują prawa wyborcze, wspólną ochronę

dyplomatyczną oraz prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo zgłaszania spraw Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich;

- *prawa gospodarcze i społeczne*: Wynikają one z prawa pracy, jak prawo do wstąpienia do związków zawodowych, do strajku oraz do płacy minimalnej. Należą tu także inne prawa, na przykład prawa osób niepełnosprawnych do integracji zawodowej, prawa dzieci i osób starszych, jak również wynikające z prawa socjalnego, jak ochrona socjalna czy prawo do ochrony zdrowia;
- *prawa nowe*: Obejmuje prawa takie jak ochrona danych osobowych oraz prawa wynikające z bioetyki. Karta prowadzi także do większej przejrzystości i bezstronności w działaniu instytucji wspólnotowych, poprzez włączenie prawa dostępu do dokumentów oraz prawa do dobrej administracji.

Podsumowując, należy zauważyć, że już od ponad czterdziestu lat prawa społeczne stanowią stały element europejskiego porządku. Rada Europy odegrała w tym zakresie wiodącą rolę. Patrząc porównawczo, Europa ma rozwinięty katalog praw społecznych. Ponadto, w europejskim systemie praw społecznych, działania oraz standardy na poziomie krajowym i międzynarodowym są wzajemnie powiązane i współzależne. Gdy świat globalizuje się coraz bardziej, należy pamiętać o roli, jaką państwa europejskie odegrały, każde z osobna i wspólnie, w promowaniu prawno-społecznego podejścia do rozwoju.

1.2. Prawa społeczne w zmieniających się społeczeństwach Europy

Społeczeństwa europejskie zmieniają się gwałtownie. W związku z tym, należy rozważyć kwestie praw społecznych na tle rozwoju sytuacji gospodarczej, politycznej i społecznej.

Ostatnie dwie dekady były prawdopodobnie najtrudniejszymi dla polityki społecznej i praw społecznych. Pod wielkim znakiem zapytania stanęła kwestia, czy rozbudowany system praw społecznych dobrze służy dzisiejszemu społeczeństwu i dzisiejszej gospodarce. Dostosowane do potrzeb społeczeństwa industrialnego, powojenne europejskie państwo opiekuńcze traktowało bezrobocie jako sytuację przejściową (Béland i Hansen 2000: 56) oraz zakładało, że potrzeby kobiet i dzieci najlepiej zaspokajane są w rodzinie. Te założenia przestały być aktualne i dzisiejsza polityka społeczna musi się zmierzyć z zupełnie inną sytuacją. Rozwój wypadków zarówno podkopał działania władz publicznych w zakresie ochrony socjalnej podejmowane na poziomie centralnym oraz lokalnym, jak też zakwestionował, czy w dotychczasowym zakresie społeczne zaangażowanie obywateli jest pożądane lub konieczne. Zmiany te wynikają z szeregu czynników. Należy do nich globalizacja, szczególnie jeśli chodzi o praktykę gospodarczą oraz wartości społeczne, jakie ze sobą niesie, polityczne i gospodarcze wydarzenia w Europie Wschodniej, zmiana w pojmowaniu funkcji ochrony socjalnej oraz ewolucja przekonań co do właściwej roli państwa, jak również relacje pomiędzy państwem, jednostką i społeczeństwem. Każdy z tych czynników zostanie niżej krótko omówiony.

Przy całym zróżnicowaniu poglądów na temat znaczenia globalizacji, jest to zasadniczo proces prowadzący do wzrostu konkurencji gospodarczej w świecie, w którym postęp technologiczny jest gwałtowny, a granice przestały stanowić barierę dla niepożądanych zdarzeń czy tendencji. Wzro-

stowi konkurencji międzynarodowej (w tym konkurencji modelami społecznymi) odpowiada rosnąca konkurencja wewnątrz krajów oraz pomiędzy regionami. Zmierza się do większej elastyczności nie tylko gospodarki narodowej, ale również w skali lokalnej, jednostek oraz rodzin. W towarzyszącej globalizacji określonej atmosferze ideologicznej, pierwszeństwo przyznawane jest wymogom ekonomicznym, stąd potrzeby gospodarki mają pierwszeństwo przed potrzebami społeczeństwa.

Wielce zróżnicowane poglądy na temat globalizacji można podsumować stwierdzeniem, że proces ten pociąga za sobą zarówno zagrożenia, jak i szanse oraz wyzwania. Pomimo korzyści gospodarczych wynikających z globalizacji, która stała się motorem wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia, są powody do troski o jej wpływ na dostęp do praw społecznych. Globalizacja zmusza do zwracania uwagi na koszty zabezpieczenia społecznego. Wiąże się ją z presją na ograniczenie uprawnień do ochrony socjalnej. W sytuacji, w której rządy widzą potrzebę elastyczności w reagowaniu na zagrożenia oraz znajdują się pod coraz większym naciskiem w odniesieniu do płac, kosztów i konkurencyjności, prawa społeczne mogą być przedstawiane w negatywnym świetle, jako niekonieczne dodatki albo kosztowne zbytki. Różna jest siła takich poglądów w różnych krajach. Stąd skutki globalizacji zależą w pewnym stopniu od tego, w jaki sposób postrzega się ją i reaguje na nią właśnie na poziomie krajowym. Oczywiście obraz nie jest jednoznacznie negatywny. Należy przyznać, że pewne kroki zostały podjęte, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom globalizacji. Pillingier (2001: 7) zwraca uwagę na generalną tendencję do indywidualizacji praw, polegającej na odchodzeniu od usług powszechnych na rzecz selektywnych, które w bardziej skoordynowany sposób odpowiadają różnorodnym potrzebom. Jednakże, o ile globalizacja prowadzi do większej elastyczności, może ona także powodować nowe formy wykluczenia społecznego.

Ci, którzy już obecnie radzą sobie dobrze, mają największe szanse skorzystania z szans, jakie przynosi globalizacja. W związku z tym, trzeba pomyśleć o tym, aby każdy miał dostęp do nowych technologii, nowoczesnych środków komunikacji oraz do kształcenia ustawicznego. Generalnie, należy zwrócić uwagę na trzy istotne aspekty globalizacji. Po pierwsze, nie należy jej postrzegać jednowymiarowo, jako czegoś homogenicznego; jej przejawy oraz skutki są różne w różnych miejscach. Po drugie, zasadnicze wpływy na skutki oraz prawdopodobne efekty globalizacji ma sposób reakcji na nią przez podmioty ponadnarodowe, państwa, regiony, a nawet społeczności lokalne. Po trzecie, wraz z rozwojem globalizacji wzrosło zarówno zróżnicowanie i nierówności między regionami Europy oraz tempo ich narastania.

Upadek komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej miał również bardzo poważny wpływ na prawa społeczne. Nie tylko odblokował trudny skądinąd proces transformacji, ale też wzmógł obawy, w wymiarze ogólnoeuropejskim, przed centralizacją świadczeń w rękach państwa, szczególnie w związku z postrzeganym negatywnym tego wpływem zarówno na gospodarkę rynkową, jak i na sferę autonomii jednostki. Łączącym się z tym czynnikiem, który mógł przyczynić się do osłabienia legitymacji praw społecznych w Europie jest wzrost różnic regionalnych wewnątrz państw oraz pomiędzy nimi. Kiedy porównuje się kraje leżące na kontynencie europejskim, nierówności pomiędzy nimi są dość uderzające. Skutki zmian gospodarczych, politycznych oraz wartości miały olbrzymi wpływ szczególnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. O ile czynniki polityczne odgrywały dużą rolę w budowie, a następnie rozpadzie dotychczasowych systemów w tych krajach, kwestie oraz interesy gospodarcze wydają się dominować w tworzeniu nowych (Deacon 2000). Wszystkie wskaźniki sugerują, że reformy miały wysokie koszty społeczne i ekonomiczne (Bank Światowy 1996; Milanovic 1998; Standing 1998; UNDP 1998). Poglę-

biające się różnice oraz nierówności mogą jeszcze bardziej utrudnić wybór na rzecz praw społecznych oraz jego legitymizację.

Inne zmiany polityczne również mają wpływ na prawa społeczne. Wewnątrz państw, ale i pomiędzy nimi, polityka coraz bardziej kształtowana jest przez dążenia do różnicowania oraz uznania występujących zróżnicowań (Phillips 1999). Wobec rosnącego indywidualizmu, rządy muszą reagować na potrzebę uznania, z jednej strony, odrębności poszczególnych grup (z powodów takich jak płeć, pochodzenie etniczne, rasa, język i kultura), a z drugiej – przynależności jednostek do tych grup. W związku z tym problematyczne staje się znaczenie politycznej równości jednostek oraz grup. Podobny problem powstaje w związku z nasileniem się nacjonalizmu, który w swej najbardziej ekskluzywistycznej oraz agresywnej wersji może sprzeciwiać się zasadnie powszechności, leżącej u podstaw idei praw człowieka. Zmiany wyznawanych wartości wpływają na prawa społeczne, podobnie jak zmiany gospodarcze i polityczne. Tradycyjny etos świadczenia usług publicznych kwestionowany jest szczególnie przez deregulację. Podobnie i tu, z deregulacją wiąże się szanse, ale i zagrożenia. Możliwość wyboru jest coraz bardziej postrzegana jako ważne dobro, co stwarza zapotrzebowanie na usługi lepiej odpowiadające potrzebom użytkowników. Może to także otworzyć nowe możliwości przed organizacjami pozarządowymi oraz innymi aktorami społeczeństwa obywatelskiego. Główne zagrożenie, które pojawia się w atmosferze sprzyjającej wolności wyboru, jest jednakże takie, że może dojść do utrudnienia dostępu do usług i świadczeń osób należących do grup ryzyka. Zawsze też występuje ryzyko zmiany opinii publicznej i zmniejszenia jej poparcia dla praw społecznych; z uwagi na interes własny czy z innych powodów, część społeczeństwa nie będzie chciała płacić podatków potrzebnych do utrzymania rozbudowanego systemu świadczeń społecznych i praw.

W sumie, globalizacja, obalenie scentralizowanych systemów gospodarczych i politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz przemiany polityczne i w sferze wartości, wymusiły ponowne przemyślenie istniejących dotąd podstaw społecznej solidarności i współpracy. Nie może być wątpliwości, że sytuacja, która doprowadziła do upowszechnienia w Europie katalogu praw społecznych, politycznych i gospodarczych, ulega zmianie. Nie powinno się jednak przyjmować, że w związku z tym osłabło w Europie poparcie dla praw społecznych. W istocie wprowadzane reformy wskazują, że większość państw europejskich nie ogranicza swego przywiązania do praw społecznych. Bez wątplenia podjęto działania na rzecz lepszego adresowania świadczeń i usług, zwiększenia indywidualnej odpowiedzialności oraz przesunięcia odpowiedzialności z sektora publicznego na sektor prywatny i rynkowy. Jednakże okazuje się, że świadczenia socjalne i prawa nadal trzymają się dość mocno. Nie ma tu miejsca na bardziej szczegółową prezentację tej kwestii ale, jak wskazują Ferrera i Rhodes (2000: 258) a także inni¹, są powody by sądzić, że obawy co do wpływu globalizacji oraz innych zmian, o których tu mowa, na prawa społeczne były prawdopodobnie przesadzone. O ile więc nie ma wątpliwości co do tego, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej zmieniły się w sposób zasadniczy, to jednak generalnie przyjmują one raczej koncepcję praw społecznych niż ją odrzucają. W istocie, potwierdzone zostało stałe miejsce praw społecznych w gospodarce rynkowej. Prawa społeczne są dziś ważnym wyróżnikiem społeczeństwa europejskiego.

¹ Zob. np., Borchert (1995), Daly (1997) oraz Sykes, Palier i Prior (2001).

1.3. Implikacje rezygnacji z podejścia opartego na prawach społecznych

Zajmiemy się teraz kwestią aktualności praw społecznych w dzisiejszym świecie oraz tym, czy dotychczasowa koncepcja praw społecznych wymaga zmiany uwzględniającej społeczne, gospodarcze i polityczne realia współczesnej Europy.

Ponieważ obecnie częściej niż kiedykolwiek wcześniej kwestionuje się prawa społeczne jako fundament europejskiego modelu społecznego, konieczne jest wykazanie, że prawa te zachowują swą aktualność również w różnorodnym i globalizującym się świecie.

Są tylko dwa argumenty za tym, że prawa społeczne utraciły znaczenie. Pierwszy wskazuje na zmiany w podejściu do solidarności (wśród obywateli i rządów). Gdyby społeczne poparcie dla wartości leżących u podstaw praw społecznych miało zanikać, pozbawiałoby to prawa społeczne legitymizacji. W tym kontekście podkreśla się polityczne znaczenie praw społecznych. Ponieważ pociągają one za sobą roszczenie o środki publiczne, w istotny sposób modyfikują one przekonanie, że bycie obywatelem ogranicza się jedynie do posiadania praw politycznych i cywilnych (Plant 1992: 16). Tymczasem celem praw społecznych jest stworzenie materialnych podstaw bycia obywatelem. T. H. Marshall (1965) uważał, że składa się na nie prawo do pewnego podstawowego poziomu zaspokojenia potrzeb materialnych oraz do materialnego bezpieczeństwa, prawo do pełnego udziału w dziedzictwie społecznym oraz do życia jak osoba cywilizowana według standardów obowiązujących w danym społeczeństwie. Plant wskazuje, że prawa społeczne nie pozwalają ograniczyć obowiązków obywatelskich li tylko do wzajemnego niemieszania się w prawa innych, ale że wynika z nich pozytywne zobowiązanie do świadczenia na rzecz ogólnego, kolektywnego dobrobytu. Niewiele jest dowodów na to, żeby rzeczywiście dochodziło do zasadniczego odrotu od solidarności społecznej. Natomiast mówi się obecnie w Europie pozytywnie o tym co możnaby nazwać tradycyjnymi wartościami i zasadami, jak zaufanie, wspólnotowość i solidarność (Komisja Europejska 2001).

Drugi argument kwestionujący prawa społeczne wskazuje na zmianę, jaka zaszła w podstawowych potrzebach społecznych. Również i w tym wypadku nie jest to twierdzenie uzasadnione. W istocie potrzeby w zakresie ochrony zatrudnienia, zdrowia, mieszkania, dochodów, potrzeb socjalnych oraz edukacji są większe niż kiedykolwiek wcześniej. Chodzi o to, że nowe potrzeby czy prawa wcale nie wyparły tych podstawowych potrzeb społecznych, gospodarczych i kulturalnych, które kiedyś doprowadziły do ustanowienia praw społecznych. Jeśli w ogóle należy mówić o modyfikacji zakresu potrzeb podstawowych, to tylko w sensie jego rozszerzenia. Weźmy choćby dzisiejsze społeczeństwo oparte na technologii i wiedzy, w którym jakże łatwo ludzie odpadają i pozostają w tyle jeśli tylko nie potrafią posługiwać się nowymi mediami komunikacji oraz technologiami. Wobec tych zmian, potrzebą podstawową staje się kształcenie ustawiczne. Potrzeba wprowadzenia nowych kategorii praw społecznych została uznana przez Unię Europejską w przyjętej niedawno Karcie Praw Podstawowych. Jak wyżej wspomniano, wprowadza ona nowe prawa, szczególnie w odniesieniu do bioetyki oraz ochrony informacji o osobach.

Pytanie o to, czy należy mówić o nowych prawach społecznych, jest istotne i ważne. Wśród praw, które się w tym kontekście wymienia, znajdują się prawa kulturalne, ekologiczne prawa globalne (*global and ecological citizenship rights*) i prawa dziecka.¹ Dyskusja na temat praw kulturalnych

¹ Te i inne nowe prawa dyskutowane są w pracach zbiorowych pod redakcją Van Steenbergena (1994) oraz Eide, Krause i Rosasa (1995).

wskazuje na ważną kwestię potrzeby szacunku dla różnorodności wartości kulturalnych oraz uznania, w każdym kraju, praw grup oraz jednostek do własnej tożsamości kulturalnej oraz do możliwości ochrony oraz rozwoju tej tożsamości i kultury. Wejście w życie w 1998 r. zarówno Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, jak i Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych, pozwala mniejszościom nimi objętymi łatwiej domagać się należnych im praw społecznych. Ekologiczne prawa globalne obejmują prawo do takiego porządku społecznego, który zapewnia ochronę środowiska naturalnego oraz uznanie potrzeby dostępu przez każdego do informacji oraz środków pozwalających na przeciwstawienie się degradacji środowiska naturalnego. Jeśli chodzi o prawa dziecka, w ostatniej dekadzie podjęto wiele działań na rzecz przyznania dzieciom praw człowieka oraz praw gospodarczych i społecznych.

Na przykład ONZ-owska Konwencja Praw Dziecka z 1989 r. przyznaje dzieciom cały szereg praw, w tym prawa, które były ówczesnie całkiem nowatorskie, jak prawo do przeżycia, ochrony i rozwoju, jak również prawo do partycypacji. Europejska Konwencja o wykonywaniu Praw przez Dzieci (1996), która weszła niedawno w życie, przyznaje ochronę prawom oraz interesom dzieci. Przewiduje ona procedury, których celem jest zapewnienie przestrzegania praw dzieci oraz ustanawia stały komitet do spraw wykonywania konwencji. Dzieci mogą wykonywać swe prawa, na przykład prawo do informacji oraz do wyrażeni swych opinii albo samodzielnie, albo za pośrednictwem innych osób czy organów. Ten nowy europejski akt prawny ułatwi państwom realizację Konwencji Praw Dziecka ONZ.

Bezsporne wydaje się obecnie to, że nie możemy posługiwać się zamkniętymi kategoriami praw. Na przykład wiele przemawia za tym, że rozwój i postęp są fundamentalnymi potrzebami ludzkimi w takim społeczeństwie, jakie się obecnie wyłania. Dostosowanie i zmiana są konieczne w świecie, w którym nagradza się wiedzę, innowacyjność oraz podejmowanie ryzyka. W tym kontekście wielkie znaczenie ma mniej więcej stały dostęp do edukacji i kształcenia. W istocie, możnaby twierdzić, że edukacja i rozwój w odniesieniu do wiedzy i technologii mają zasadnicze znaczenie w przeciwdziałaniu wzrostowi marginalizacji i wykluczenia społecznego. Każdy powinien mieć prawo do postępu i rozwoju, czy to kognitywnego, społecznego, kulturalnego, czy emocjonalnego.

Można także wykazać, że brak definiowania potrzeb jako praw pociąga za sobą określone koszty; przemawia to na korzyść praw społecznych. Dane o ubóstwie oraz wykluczeniu społecznym są przekonującym dowodem na to, że nie ma dostępu do praw społecznych. Najnowsze dostępne dane dotyczące państw członkowskich UE, wskazują, że w 1997 r. 18% ludności UE żyło w ubóstwie¹ oraz, że podobna część (17%) populacji cierpiała na różne zagrożenia jeśli chodzi o ich sytuację finansową, zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz posiadanie dachu nad głową (Rada Unii Europejskiej 2001b: 16). Według dostępnych danych o ubóstwie w krajach postkomunistycznych, w 2000 r. w krajach Europy Środkowej uważa się, że w ubóstwie żyło od 9% do 45% ludności (Rumunia: 45%, Polska: 18%, Węgry: 9%), natomiast od 40% do 75% w niektórych krajach byłego Związku Radzieckiego² (<http://www.odci.gov>). Wszystko to może służyć jako argument na rzecz praw społecznych w Europie, tak by pojawiła się odpowiednia wola polityczna oraz chęć mobilizacji środków w celu zmierzenia się z problemami społecznymi, mając na uwadze to właśnie, że chodzi tu o prawa.

¹ Definiowanym jako dochód mniejszy niż 60% mediany dochodów osiąganych w danym kraju.

² Wskaźniki ubóstwa kształtowały się następująco: Rosja: 40%, Armenia: 45%, Ukraina: 50%, Azerbejdżan: 60%, Gruzja: 60%, Moldova: 75%.

Warto w tym kontekście przyjrzeć się krokom podjętym ostatnio przez UE odnośnie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Proces integracji społecznej, jak to się nazywa w UE, został zapoczątkowany w grudniu 2000 r. przez Radę Europejską w Nicei. Opiera się on na czterech głównych celach. Pierwszy to ułatwienie podejmowania zatrudnienia oraz dostępu wszystkich do umiejętności, praw, dóbr i usług temu służących. Drugi cel obejmuje zapobieganie ryzyku wykluczenia społecznego, a trzeci – pomoc najbardziej zagrożonym. W tych kwestiach strategia szczególnie zmierza do „zagwarantowania, by każdy miał środki konieczne do życia w godności”. Ostatnim celem strategii jest włączenie w jej realizację szerokiego spektrum tzw. „odnośnych aktorów”. Chodzi tu o te ciała, grupy i poszczególne osoby, które biorą aktywny udział albo w tworzeniu polityki w tym zakresie, albo działają w społecznościach lokalnych itp. i zajmujące się problemami, o których tu mowa. Osoby, które same są ubogie lub wykluczone są także potencjalnymi uczestnikami. Proces integracji społecznej składa się z dwóch elementów. Pierwsza polega na przedłożeniu Komisji przez państwa członkowskie krajowych planów działania w zakresie integracji społecznej (*NAPs/incl.*)¹ oraz na ich ocenie przez Komisję oraz Radę Europejską. Druga część procesu integracji społecznej polega na wielonarodowym programie działania, zachęcającym państwa członkowskie do współpracy w walce z wykluczeniem społecznym. Ten pięcioletni program, który rozpoczął się w styczniu 2002 r., ma budżet w wysokości 75 milionów euro; w jego ramach będą finansowane działania w poszczególnych państwach członkowskich oraz podejmowanie przez nie wspólnie .

Należy także zwrócić uwagę na ponoszone przez ludzi koszty podejścia nie opartego na prawach. Wszystkie zmiany, na które wskazywano wyżej, odbiły się na jednostkach, rodzinach i społecznościach, jak również na całych społeczeństwach. W istocie, można uznać, że grupy najbardziej zagrożone ponoszą największe koszty dostosowań i zmian. Koszty te obejmują cały szereg utraconych szans, czy to w odniesieniu do własnych możliwości rozwoju jednostek i ich dobrobytu, czy to do ich możliwości wniesienia pozytywnego wkładu w rozwój własnych społeczności i krajów. System ochrony socjalnej jest zatem konieczny, jeżeli chcemy, by koszty rozwoju ponosili ci, którzy najłatwiej mogą je ponieść. System spełnia jeszcze jedną ważną funkcję, gdyż umożliwia ludziom podejmowanie ryzyka.

Wreszcie, rozwój praw społecznych, który miał miejsce w Europie pod auspicjami zarówno Rady Europy, jak i UE, może być postrzegany jako dowód na znaczenie, jakie przywiązuje się do podejścia opartego na prawach. Cechą obecnego podejścia UE jest podkreślanie znaczenia polityki społecznej jako nie tylko czynnika wpływającego na produkcję, ale też czynnika produkcyjnego. Gospodarka nie funkcjonuje w społecznej próżni, a wzmocnienie praw społecznych służy, między innymi, zmniejszaniu ryzyka zaburzeń społecznych i politycznych w przyszłości. Widziane z tej perspektywy, prawa społeczne służą redukcji napięć społecznych oraz przyczyniają się do rozwoju gospodarczego. Zwiększają one także stabilność społeczeństw, a stabilne społeczeństwa są konieczne dla stabilnego rozwoju gospodarczego oraz stabilnego funkcjonowania demokracji. Tak więc, z różnych punktów widzenia, prawa społeczne tworzą społeczną wartość dodatkową. To jest ich trwały element, niezależnie od globalizacji ani innych zachodzących zmian.

¹ *NAPs/incl* oznacza Krajowe Plany Działania przeciwko Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. W pierwszej rundzie procesu integracji społecznej każde państwo członkowskie przedstawiło proponowane priorytety i działania na okres dwuletni (lipiec 2001 – czerwiec 2003), w formie planu wspierania integracji społecznej oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Następną rundą krajowych planów działania rozpoczęła się w 2003 r.

Nasza odpowiedź zatem powinna bazować na wzorcach, na których Europa stoi od ponad pół wieku, zgodnie z którymi problemów nie postrzega się wyłącznie jako ograniczonych do danego kraju. W związku z tym, ponadnarodowe, krajowe i lokalne środki i instrumenty powinny być stosowane łącznie, ponieważ Europa musi działać wspólnie, aby mogła stać się rzeczywiście Europą „socjalną”.

2. Ramy analityczne dostępu do praw społecznych

Rozdział niniejszy definiuje i wyjaśnia zakres raportu oraz przedstawia sposób analizy.

2.1. Definiowanie praw społecznych oraz określanie ich szczegółowego zakresu

Nie ma jednej definicji praw społecznych. Zwykle w tekstach prawnych, jak również w literaturze przedmiotu rozróżnia się dwie główne kategorie praw człowieka: prawa obywatelskie i polityczne oraz prawa gospodarcze i społeczne. Rozróżnienie to wynika z szeregu powodów, których podłożem jest przekonanie o różnej naturze tych grup praw. Pierwszy powód rozróżnienia odnosi się do roli państwa. Wolność od interwencji państwa służy realizacji praw obywatelskich i politycznych, podczas gdy realizacja praw społecznych częściej opiera się na roszczeniu wobec państwa o ochronę oraz pomoc. Prawa społeczne wymagają aktywnego (a nawet interweniującego) państwa i wynikają z filozoficznych założeń o „dobrym społeczeństwie” oraz o tym, jak państwo może przyczynić się do jego zaistnienia. To z kolei prowadzi do kolejnej szczególnej cechy praw społecznych. Prawa obywatelskie i polityczne ze swej natury częściej nadają się do dochodzenia przed sądem (są one sprecyzowane prawnie i mogą być bezpośrednio stosowane przez sądy czy inne ciała orzekające), podczas gdy prawa społeczne najczęściej realizowane są poprzez określoną politykę oraz nakłady finansowe. Wreszcie, prawa obywatelskie i polityczne uważa się za „absolutne” i „natychmiast wymagalne”, podczas gdy prawa społeczne – za programowe i realizowane stopniowo (Eide 1995a: 22).

Obecnie wydaje się, że wiele z dotąd przyjmowanych rozróżnień jest przesadzonych. Praw społecznych można również dochodzić w drodze sądowej, a „natychmiastowa wymagalność” i „absolutność” praw obywatelskich i politycznych nie jest wcale niepodważalna. Ponadto, ewolucja praw obywatelskich i politycznych oraz praw społecznych prowadzi do ich postępującej integracji (Eide 1995a). Wskazują na to choćby Konwencja Praw Dziecka ONZ oraz niedawno przyjęta Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Oba dokumenty są inkluzywne w tym sensie, że zawierają obok siebie prawa należące do obu grup. Rada Europy podkreśla komplementarność obu kategorii praw. Prawa człowieka są niezbywalne i gwarantują poszanowanie podstawowej godności jednostki. Przy takim rozumieniu, prawa społeczne gwarantowane w Europejskiej Karcie Społecznej oraz w zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej są naturalnym odpowiednikiem praw obywatelskich i politycznych gwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Te prawa społeczne obejmują prawo do zatrudnienia, ochrony socjalnej, mieszkania, zdrowia, edukacji oraz do niedyskryminacji.

Jednak prawa społeczne charakteryzują się pewnymi istotnymi cechami, na które trzeba wskazać. Po pierwsze, należy podkreślić, że samo ustanowienie normy prawnej nie zapewnia realizacji prawa społecznego. Stanowią one mieszkankę norm i nakładów. W istocie, Bubnov-Skoberne (2001: 27) wskazuje, że typy oraz zakres praw społecznych w danym państwie, jak też krąg osób, które mogą z nich korzystać, zależą o wiele bardziej od sytuacji gospodarczej i politycznej danego kraju niż od prawnomiędzynarodowej czy konstytucyjnej regulacji. Główną rolę w toku realizacji praw społecznych odgrywają pozytywne zobowiązania państwa oraz przeznaczane środki, w sensie podejmowania przez państwo decyzji o przeznaczeniu odpowiednich środków oraz świadczenia usług społecznych i udzielania świadczeń. Dostęp do praw społecznych, będący przedmiotem niniejszego raportu, w zasadniczym stopniu zależy od tego, co można nazwać mechanizmem ponoszenia odpowiedzialnych nakładów. Kluczową dla praw społecznych kwestią jest to, w jaki sposób ujęto dane uprawnienie. Czy jest ono zagwarantowane prawnie, czy tylko ma charakter polityczny?

Innym podejściem jest patrzeć na prawa społeczne przez pryzmat wartości oraz standardów, które z nich wynikają dla społeczeństwa oraz jego dobrobytu. Chodzi o to, że treść praw społecznych urzeczywistnia się w treści tego, co oznacza bycie uczestnikiem czy członkiem danego społeczeństwa. W tym sensie, prawa implikują przywiązanie do spójności społecznej, solidarności, równości oraz integracji. Oznaczają one także troskę o ochronę grup będących w szczególnie trudnym położeniu.

Choć możliwe są różne sposoby definiowania oraz interpretowania praw społecznych, w raporcie niniejszym, zważywszy na powyższe rozważania, ujmuje się prawa społeczne w odniesieniu zarówno do potrzeb jednostki, jak i do zapewnienia spójności społecznej. Prawa społeczne zatem, to te postanowienia wyrażone w formie normy prawnej lub innej, które są konieczne dla zapewnienia potrzeb społecznych człowieka oraz społecznej spójności i solidarności. Jeśli zaś chodzi o treść praw społecznych, raport niniejszy stosuje się do pierwotnej oraz zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej w precyzowaniu poszczególnych dziedzin praw człowieka wyliczonych w założeniach tego projektu. W związku z tym, raport uznaje, że prawa społeczne obejmują ochronę socjalną, mieszkania, zatrudnienie, zdrowie oraz edukację.

2.2. Ramy analityczne badania dostępu do praw społecznych

Dostęp do praw społecznych jest tu przedmiotem kompleksowej analizy. Stąd, dostępność praw jest częścią procesu, a więc pewne warunki muszą zostać spełnione, aby prawo społeczne mogło być realizowane lub dostępne.

Kieruje to uwagę na rozmaite bariery lub przeszkody utrudniające realizację praw społecznych. Nierzadko, kiedy odnosimy się do realizacji praw społecznych, koncentrujemy naszą uwagę na niedoskonałościach lub wadach poszczególnych jednostek lub grup. W tym negatywnym świetle, często wydaje się, że problemy dostępu do praw społecznych wynikają z jakiejś wady lub winy owych jednostek lub grup. Podejście takie nie tylko wynika z niezrozumienia istoty praw społecznych, ale służy jednocześnie zwolnieniu z odpowiedzialności za ich zapewnienie lub usprawiedliwieniu ich niedostatecznego zapewnienia, pomijając jednocześnie fakt, że muszą być spełnione określone warunki, aby ludzie mogli mieć rzeczywisty dostęp do ich praw społecznych. Różne czynniki odgrywają rolę w realizacji praw, uczestniczą w tym różni aktorzy. Prawo, procedury oraz nakłady mają tu znaczenie i każde z nich (lub wszystkie razem) może być albo niedostatecznie ustanowione, albo zapewnione w taki sposób, że utrudnia realizację praw społecznych. Cały szereg aktorów odgrywa tu istotne role, w tym rząd, agencje państwowe, partnerzy społeczni oraz organizacje pozarządowe na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, jak również ci, którzy roszczą sobie prawa lub domagają się realizacji przysługujących im praw. Dostęp do praw społecznych zależy zatem od:

- proklamowania, ukształtowania czy sformułowania danego prawa;
- ustanowienia procedur oraz przeznaczenia środków niezbędnych do urzeczywistnienia danego prawa;
- sytuacji potencjalnych uprawnionych, w tym ich możliwości oraz dostępnych środków.

Wszystkie powyższe elementy są tu rozpatrywane w ścisłym związku. Podejście takie wynika z przekonania, że dostęp do spraw społecznych zależy od sekwencji powiązanych ze sobą ogniw, poczynając od ustanowienia i ukształtowania danego prawa, zapewnienia środków jego realizacji, a skończywszy na umożliwieniu potencjalnym uprawnionym skorzystania z tego prawa.

Jeśli chodzi o pierwsze ogniwo, tj. ustanowienie czy ukształtowanie prawa, obejmuje ono zarówno stworzenie odpowiedniej normy prawnej, jak i programów pozwalających na jej urzeczywistnienie. Należy w związku z tym zauważyć, że o dostępie do praw społecznych nie można dowiedzieć się z lektury ich prawnej treści czy ze stwierdzenia formalnego statusu danego prawa (nawet jeśli ma ono status ustawowy). Ponadto, nie ma bezpośredniego związku pomiędzy zakresem uregulowania praw społecznych w konstytucji krajowej oraz zakresem zagwarantowania tych praw w ustawach, a sytuacją społeczną ludności tymi regulacjami objętej (Bubnov-Skoberne 2001: 36). Stąd sytuacja prawna powinna być rozpatrywana wraz z głównymi aspektami programów realizacyjnych.

Proces stanowi drugie ogniwo dostępu do praw. Trzeba zwrócić uwagę na to, czy istnieją odpowiednie publiczne programy oraz czy zapewniono warunki i środki konieczne do realizacji lub wykonywania praw społecznych. Na czoło wysuwają się tu usługi oraz świadczenia, to w jakim zakresie są one zapewnione i w jaki sposób udzielane są ludziom. Podobnie, ważne jest to, czy rządy i inne władze publiczne nie tylko zapewniły odpowiednie środki, ale również czy wykorzystują je tak efektywnie, jak to możliwe. Istotne kwestie obejmują tu procedury dostępu do praw i świadczeń oraz ubiegania się o nie, sposób administrowania usługami, organizowania ich oraz świadczenia, poziom wymuszania przestrzegania prawa, jak też sposób komunikowania o świadczeniach, usługach oraz procedurach. Ważne jest też szkolenie personelu oraz informowanie potencjalnych uprawnionych o ich prawach.

Podejmując kwestię trzeciego ogniwa dostępu do praw, tj. potencjalnych uprawnionych, należy pamiętać, że prawa człowieka są, zasadniczo, „niewiększościowe” (Donnelly 1994: 19). Oznacza to, że odnoszą się one do każdego raczej niż do wszystkich i celem ich jest ochrona jednostki, a nie tylko większości osób, co oznaczałoby, że niektórzy nie są chronieni. W największym skrócie, prawa te przysługują ludziom z powodu ich człowieczeństwa. Z tego punktu widzenia, główne znaczenie ma doświadczenie oraz sytuacja każdego (potencjalnie) uprawnionego. Roszczenie, czy też żądanie realizacji prawa nie zależy tylko od sytuacji prawnej danego człowieka, ale też i od dostępnych środków i możliwości. Może tu chodzić nie tylko o środki finansowe, ale także o zdolności intelektualne, społeczne i kulturalne. Uzyskanie dostępu do praw społecznych może wymagać mobilizacji zdolności językowych, informacji i wiedzy, środków ekonomicznych, umiejętności społecznych, środków psychologicznych i społeczno-kulturalnych, jak również kontaktów (w tym kontaktów z organizacjami pozarządowymi). Zważywszy na nierówny podział środków w łonie społeczeństw i między nimi, najważniejsze są doświadczenia tych, którzy tymi środkami nie dysponują. Mogą to być grupy szczególnie wrażliwe, ale nie tylko, gdyż wielu ludzi, których normalnie nie zalicza się do grup zagrożonych, nie jest w stanie spełnić warunków koniecznych do uzyskania świadczenia. Może do tego dojść, na przykład, przy okazji zmiany zatrudnienia lub poważniejszej zmiany sytuacji rodzinnej (np. rozwodu). Rada Europy zawsze opierała swe działania na uznaniu godności człowieka, co oznacza szacunek dla najbardziej zagrożonych członków społeczeństwa oraz ich szczególną ochronę. Koncentrowanie się na ludziach jest dodatkowym sprawdzianem, czy prawa zostały zapewnione w stopniu wystarczającym, jako że papierkiem lakmusowym każdego sposobu realizacji praw społecznych jest to, czy zapewnia on dostęp do tych praw grupom „zagrożonym” czy „wykluczonym”. Głównym pytaniem analitycznym jest to, jakie środki są konieczne do skorzystania z przysługujących praw społecznych oraz czy ludzie w ogóle, a szczególnie grupy zagrożone, mają te konieczne środki?

3. Dostęp do praw społecznych w Europie – stan rzeczy

Są przytłaczające dowody na to, że formalne ustanowienie jakiegoś prawa społecznego wcale nie gwarantuje, że prawo to będzie lub może być realizowane w praktyce. Dowody takie zgromadzone zostały, między innymi, przez komitety do spraw dostępu (*Access Committees*) jak też przy realizacji projektu dotyczącego godności człowieka i wykluczenia społecznego (HDSE) (Duffy 1998). Innymi słowy, w toku realizacji praw społecznych występuje wiele przeszkód. Z badań podjętych przez różne komitety do spraw dostępu wynika, że dostęp do ustanowionych praw społecznych nie jest wcale oczywisty, stąd należy mu się bardziej szczegółowo przyjrzeć. Przeszkody występują we wszystkich ogniwach dostępu do praw społecznych, tj. od kształtowania i ustanawiania prawa, poprzez procesy oraz procedury, środki przyznane celem realizacji praw społecznych aż po możliwości osób uprawnionych lub potencjalnie uprawnionych do skorzystania z przysługujących im praw. Należy te przeszkody rozważyć.

Jest wiele rodzajów przeszkód, przy czym nie ograniczają się one tylko do jednej dziedziny. W niniejszym raporcie podzielono je na siedem szerokich kategorii. Przedstawia je tabela 1, podając także ich najczęstsze przejawy. Należy zwrócić uwagę, że omawiane one będą dalej oddzielnie tylko w celu ich analizy. W praktyce, są one współzależne i wzajemnie nakładające się, stąd powinno się na nie patrzeć jak na łańcuch przeszkód. Innymi słowy, jest to spirala pozbawiania praw społecznych.

ŁAŃCUCH PRZESZKÓD W DOSTĘPIE DO PRAW SPOŁECZNYCH

Występowanie oraz znaczenie tych przeszkód jest różne w różnych krajach, jak również wewnątrz krajów, przy czym tu odnosi się ono do poszczególnych grup lub dziedzin praw, w których dane przeszkody są największe. Dlatego mowa tu będzie o zróżnicowaniach regionalnych oraz pomiędzy poszczególnymi podgrupami. Jednakże, zgodnie z ogólnymi ramami analitycznymi raportu, główny nacisk położony zostanie na wydobycie prawidłowości dotyczących wszystkich państw członkowskich.

3.1. Przeszkody wynikające ze sformułowania prawa oraz stopnia adekwatności postanowień prawnych i innych

Chodzi tu o formalne ramy, zarówno w sensie ustanowienia normy prawnej, jak i jej strukturalnego i formalnego umiejscowienia, dzięki którym prawo społeczne jest prawnie skodyfikowane i usytuowane w systemie prawa. Przeszkody, które tu się pojawiają, nie tylko że utrudniają realizację praw, ale wyłączają pewne osoby ze skorzystania z przysługujących im uprawnień. Pierwszy typ przeszkody tego rodzaju odnosi się do tego, gdzie i w jaki sposób prawo zostało sformułowane, a szczególnie do precyzyjności tego sformułowania. Przeszkoda drugiego typu występuje wówczas, gdy prawa ograniczono do pewnej części ludności. Luki w systemie ochrony socjalnej sta-

nowią trzeci typ przeszkód w dostępie do praw społecznych. Czwarty typ to brak określenia podstawowego progu lub minimalnego standardu (usług i świadczeń). Piąty typ możliwych przeszkód odnosi się do tego, że uprawnienie lub kryteria dostępu do niego mogą być zaprojektowane w sposób wykluczający pewne osoby. Szósty typ przeszkód występuje wówczas, gdy struktura świadczeń różni się z potrzebami.

3.1.1. Brak precyzji w określeniu prawa lub uprawnienia

Sposób i zakres precyzowania praw społecznych w ustawodawstwie krajowym są bardzo zróżnicowane. Może to być precyzyjne sformułowanie praw społecznych w prawie, ale może też to być określenie ogólnych celów lub podstawowych zasad do realizacji w drodze określonej polityki. Rola państwa może sytuować się na continuum od zwykłego przestrzegania praw, poprzez ich ochronę aż do ich aktywnego urzeczywistniania (Eide 1995b: 233). Niedawne badania sytuacji w zakresie mieszkań (BIPE 2000) pomagają rozróżnić cztery poziomy (precyzowania) praw:

- prawo zapisane w konstytucji;
- prawo ustanowione w ustawie;
- polityka zmierzająca do realizacji danego prawa;
- prawo gwarantowane w praktyce.

Brak jest wystarczającej informacji o tym, jakie znaczenie dla praktycznej dostępności tych praw ma takie czy inne zróżnicowanie prawnego uznania praw. Oczywiście znaczenie ma to, czy dane prawo można dochodzić przed sądem, ale mogą być też inne skuteczne formy uprawnienia. Na przykład, jeśli chodzi o prawa dotyczące mieszkania, cytowane wyżej badanie wskazuje, że szanse na realizację prawa do mieszkania rosną wraz ze wzrostem stopnia jego sprecyzowania od pierwszego aż do czwartego poziomu. Innymi słowy, droga od zapisania prawa w konstytucji lub ustawie do jego praktycznej realizacji jest dość długa. Ponadto, aby mogły być realizowane w praktyce, prawa społeczne wymagają wprowadzenia polityki aktywnie do tego zmierzającej. CS-LO dostarcza empirycznej informacji potwierdzającej to stwierdzenie, a mianowicie że uznanie prawa do mieszkania jest odwrotnie proporcjonalne do relatywnego poziomu standardów mieszkaniowych w danym kraju. Chodzi o to, że kraje Europy Zachodniej znaczenie rzadziej formalnie uznają prawo do mieszkania niż kraje Europy Wschodniej, mimo że poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest w nich wyższy.

Zróżnicowanie w sposobie uznania praw nie występuje tylko między państwami, ale także pomiędzy poszczególnymi prawami społecznymi, o których mowa w niniejszym raporcie. Na przykład, prawo do mieszkania oraz prawo do pracy, w sensie środków koniecznych do jego realizacji, jak szkolenie, podnoszenie umiejętności, kształcenie ustawiczne, są znacznie słabiej rozwinięte jako prawa społeczne niż choćby dostęp do pomocy uzupełniającej dochody oraz do podstawowej opieki zdrowotnej.

TABELA 1. GŁÓWNE TYPY PRZESZKÓD W DOSTĘPIE DO PRAW SPOŁECZNYCH

Rodzaj	Przeszkody
Sformułowanie prawa oraz adekwatność postanowień prawnych i innych	Brak precyzji w sformułowaniu prawa lub uprawnienia Ograniczenie praw do niektórych grup ludności Luki w systemie ochrony socjalnej Wyluczające 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> Niewystarczająca skala zasobów (finansowanie, pracownicy, lokale, wyposażenie) Niezapewnienie długofalowego dostępu do zasobów, podział zasobów pomiędzy szczeblami administracji <i>Po stronie użytkowników i osób uprawnionych:</i> Niewystarczająca skala środków i umiejętności, w tym funduszy, wykształcenia, umiejętności osobistych, społecznych i kontaktów
W zakresie zarządzania i procedur	Fragmentyzacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami Skomplikowanie procedur 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 publicznym charakterem postępowania oraz publicznością miejsca 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

3.1.2. Ograniczenie praw do poszczególnej grup ludności oraz do konkretnych sytuacji

Prawa mogą być ograniczone do pewnych części ludności, wykluczając w ten sposób inne grupy. Na przykład, ulgi podatkowe stosują się tylko do tych, którzy płacą podatki. Inny przykład: prawa odnoszące się do mieszkania często przysługują jedynie obywatelom. Stąd, wyłączeni z korzystania z nich są cudzoziemcy przebywający legalnie w danym państwie oraz cudzoziemcy przebywający w nim nielegalnie. Według CS-LO państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie przyznają formalnie najszerze uprawnienia różnym grupom w odniesieniu do prawa do mieszkania. Jednakże trzeba to widzieć w kontekście informacji podanych w części 3.1.1, z których wynika, że w państwach uznających prawo do mieszkania w najszerzym zakresie, rzeczywisty dostęp do mieszkań jest najgorszy. Może też być i tak, że konkretne sytuacje nie tylko mogą być nie objęte prawami społecznymi, ale też mogą, w rzeczywistości, uniemożliwić osobom domaganie się ich praw. Klasycznym przykładem jest tu nieposiadanie stałego adresu (zameldowania). Posiadanie stałego adresu (zameldowania) jest warunkiem otrzymania praktycznie wszystkich świadczeń i usług. Znalazienie się w sytuacji przejściowej, czy to w związku ze zmianą pracy, pobytu lub sytuacji rodzinnej, może pozbawiać osobę uprawnioną dostępu do praw społecznych. Podobnie może być również wówczas, gdy czyjś poziom dochodów waha się znacząco w krótkim okresie czasu. Mogą także zaistnieć bariery wiekowe. Chodzi tu zatem o to, że nierówności w dostępie do praw społecznych wcale nie muszą wynikać jedynie z nierówności w ogóle lub z uznanych przyczyn społecznych zagrożeń.

CS-PS podaje przykład na to, co staje się najwyraźniej nową formą wykluczenia, tj. praktykę wykorzystywania przez państwa przepisów imigracyjnych oraz z zakresu zabezpieczenia społecznego do odmawiania imigrantom i/lub osobom ubiegającym się o azyl dostępu do świadczeń i usług społecznych lub do odrębnego ich traktowania. W wyniku tego powstaje dwustopniowy system praw, w którym katalog praw przysługujących imigrantom i/lub osobom ubiegającym się o azyl jest niższej klasy. W wyniku tego, grupy te mogą nie mieć w ogóle dostępu do zatrudnienia, szkolenia i edukacji, albo mogą mieć ten dostęp w stopniu ograniczonym. Kiedy tak jest, osoby te i ich rodziny są nie tylko skazane na życie w ubóstwie ale, w istocie, są wykluczone z odgrywania jakiegokolwiek pozytywnej roli w społeczności, do której należą. Należy powtórzyć, że wykluczenie kogokolwiek, kto znajduje się na terytorium państwa, z korzystania z praw jest sprzeczne z duchem i logiką praw człowieka.

3.1.3. Luki w systemie ochrony socjalnej

Inna forma wykluczenia wynika z luk w systemie ochrony socjalnej. W systemach ochrony socjalnej państw członkowskich występuje szereg określonych luk, które utrudniają osobom uprawnionym możliwość skorzystania z przysługujących im praw społecznych, lub też w ogóle to uniemożliwiają. CS-PS wskazuje, że z tego właśnie powodu w niektórych krajach niemożliwe jest korzystanie z praw określonych ustawowo. Chociaż w niemal wszystkich krajach przechodzących transformację państwo gwarantuje pewne minimum ochrony socjalnej, często występują problemy z jej realizacją. Trudności mogą wynikać, na przykład, z nieregularnego wypłacania świadczeń, spowodowanego niedostatkami odpowiednich funduszy państwowych, braku personelu albo przewlekłego rozpatrywania wniosków. Im te luki są większe, tym większe jest prawdopodobieństwo odmowy [przyznania świadczeń] czy wykluczenia. Czy to z powodu fragmentaryczności uregulowań, czy z powodu nieobjęcia uprawnieniami, czy też z powodu braku funduszy, faktem jest, że w pewnych częściach Europy występują luki w systemie ochrony socjalnej. Powodem występowania takich luk może być też brak spójnej wizji zapewnienia ochrony zdrowia oraz spo-

łecznego dobrobytu. Szczególnie dotknięte są tym te kraje, które w krótkim czasie musiały przejść głęboką transformację. Niektóre z tych krajów przeżywały szczególnie duże trudności, a przy tym musiały wprowadzić zupełnie nowy model społeczny.

Luki mogą też wynikać z niedostatku woli politycznej. Czasem nie wystarcza odwagi, by podjąć niepopularne decyzje. Stąd wynika choćby brak poparcia dla przeciwdziałania dyskryminacji cudzoziemców w zatrudnieniu. CS-EM ogólnie zauważa, że taki brak zdecydowania lub woli politycznej może występować na każdym poziomie administracji rządowej.

3.1.4. Brak określenia minimalnych wymogów lub standardów

W odniesieniu do pewnych podstawowych potrzeb, takich jak dochód czy dostęp do mieszkań, minimalne akceptowalne standardy albo nie zostały określone, albo też ustalono je na poziomie zbyt niskim. Problem ten dotyczy pewnych krajów bardziej niż innych. Pokrewną kwestią jest brak dokładnego określenia odpowiedzialności władz publicznych za zapewnienie usług lub środków koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Na przykład, po przyjrzeniu się rzeczywistości w państwach członkowskich, CS-LO zalecił, by państwa zdefiniowały ustawowo pojęcie „adekwatnego dostępu do mieszkania” oraz jasno określiły, kto jest odpowiedzialny za zapewnienie tak rozumianego adekwatnego dostępu w praktyce.

3.1.5. Wyłączające warunki dostępu bądź uprawnienia

Kolejna przeszkoda może wynikać, z tego w jaki sposób dane prawo zostało ustanowione lub uregulowane. Jedną z najważniejszych kwestii jest to, jak określono warunki przysługiwania uprawnienia. Może to obejmować konieczność spełnienia wymogów, którym pewne segmenty ludności nie są w stanie sprostać. Tu też klasycznym przykładem może być wymóg posiadania stałego adresu (zameldowania). Inny możliwy problem w systemie programów oraz świadczeń pojawia się wówczas gdy to, iż ktoś może nie kwalifikować się do uzyskania jakiegoś świadczenia, wyklucza go lub prowadzi do odmowy przyznania mu także szeregu innych świadczeń. Istnieją dowody na występowanie takiego zjawiska w państwach członkowskich. Inną związaną z tym problematyczną kwestią może być przyjęcie świadczenia, w szczególności to, że przyjęcie danego świadczenia może odciąć dostęp do innych świadczeń. Na przykład, w niektórych krajach osoby korzystające ze świadczeń opartych na kryterium dochodowym nie mogą podejmować pracy. Jest oczywistym, że dostęp do świadczeń powinien być uregulowany i że, w związku z tym, należy ustalić warunki tego dostępu, jednak czasem warunki te ustalone wydają się być tak, żeby wykluczać raczej dostęp, niż go ułatwiać. Prace CS-PS ujawniają występowanie tego problemu w odniesieniu do pewnych obszarów zabezpieczenia społecznego, w szczególności pomocy społecznej oraz innych świadczeń, których udzielenie zależy od uznania urzędników publicznych. Może być tak, że programy i świadczenia zorganizowane są w taki sposób, iż osoby najbardziej potrzebujące mogą mieć największe trudności w dostępie do nich.

3.1.6. Niedostosowanie programów i świadczeń do potrzeb

Zważywszy na duże tempo zmian społecznych, system ochrony socjalnej jest niejako skazany na pewne niedostosowanie do aktualnych potrzeb. Zmiany demograficzne i inne następują tak szybko i są tak głębokie, że konieczne jest stałe monitorowanie istniejących systemów usług i świadczeń. Jeśli tego nie ma, pojawiają się niedostosowania pomiędzy tymi systemami a potrzebami,

na które powinny one odpowiadać. Niedostosowania takie mogą wyłączać dostęp do praw. Szczególnie odnosi się to do dostępu do mieszkań. Na przykład, prace CS-LO wskazują na niedostosowanie wielkości, typów oraz położenia lokali. Jako powszechny problem uznał on niewystarczającą podaż niedrogich mieszkań dla osób należących do grup zagrożonych. Dotyczy on przede wszystkim miast, ale i dużej części obszarów wiejskich. CS-LO oraz pozostałe komitety do spraw dostępu wskazują na potrzebę wyrobienia wśród decydentów gotowości do poszukiwania oraz naprawy niedostatków, szczególnie w odniesieniu do rozdziału mieszkań oraz ich dostępności. W obecnej sytuacji należy zmodernizować samo tworzenie polityki, szczególnie po to, aby mogła ona radzić sobie z efektami prywatyzacji.

CS-EM stwierdził występowanie nieco innego rodzaju niedostosowania w odniesieniu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Mianowicie, istotną barierą w zwalczaniu bezrobocia długotrwałego oraz czynnikiem zmniejszającym skuteczność lokalnych programów zwalczania tego rodzaju bezrobocia, jest bardzo szeroki zakres gospodarki nieformalnej oraz brak spójnego podejścia do wiążących się wzajemnie problemów szarej strefy, niskich płac oraz źle adresowanych świadczeń społecznych.

3.2. Przeszkody wynikające z niedostatecznej kontroli oraz wymuszania przestrzegania prawa

Nie wystarczy mieć dobre prawo oraz system organizacyjny; trzeba monitorować jego funkcjonowanie oraz wymuszać przestrzeganie. Inna grupa czynników uniemożliwiających dostęp do praw społecznych wiąże się z niedostateczną kontrolą tego, czy i jak system realizacji praw funkcjonuje w praktyce oraz niedostatecznym wymuszaniem przestrzegania prawa. Mowa tu będzie o szeregu powiązanych ze sobą przeszkód, obejmującym brak kontroli, istnienie i wystarczalność zabezpieczeń przed brakiem realizacji praw, dyskryminację oraz różne traktowanie w praktyce, jak również brak odpowiedzialności wobec użytkowników świadczeń.

3.2.1. Niewystarczająca kontrola

Nie ma wystarczającej kontroli praktyki funkcjonowania świadczeń i usług. W związku z tym, często nie jest znany stopień, w jakim usługi zapewniają realizację celów, którym mają służyć. Ponadto, brak jest też wystarczającej jasności co do tego, w jakim zakresie usługi te odpowiadają potrzebom użytkowników lub potencjalnych użytkowników. Może być również tak, że efektywność zaspokojenia potrzeb jest pomniejszana poprzez brak realizacji innych funkcji, takich jak, na przykład, mediacji. Monitoring powinien być nieodłączną częścią programów i świadczeń. Jak zauważył CS-EM, monitoring i ocena pozwalają na przyjrzenie się z boku wyznaczonym celom oraz sposobom ich realizacji. Użytkownicy usług są także ekspertami w zakresie tego, czy programy rzeczywiście służą realizacji wytyczonych celów, czy też nie.

3.2.2. Niewystarczająca ochrona przed brakiem realizacji praw

Niedostateczne zabezpieczenia przed brakiem realizacji praw utrudniają praktyczne korzystanie z tych praw. Po pierwsze, ważne jest istnienie oraz charakter procedur odwoławczych oraz na-

prawczych. W odniesieniu do tego, należy zauważyć, że CS-PS wskazuje, iż w niektórych krajach nie istnieją procedury odwoławcze w sprawach świadczeń przyznawanych uznaniowo, mimo że wymaga tego prawo wynikające z precedensów przyjętych przy stosowaniu art. 13 Europejskiej Karty Społecznej, dotyczącego prawa do opieki społecznej i medycznej. Procedury odwoławcze, oprócz tego że są środkiem naprawczym, spełniają też ważną funkcję kontroli funkcjonowania danej usługi bądź świadczenia. Brak procedury odwoławczej oznacza zatem również pewne osłabienie kontroli realizacji prawa.

Oprócz braku procedur odwoławczych, istnieją także dowody wskazujące na to, że tam, gdzie one istnieją, ich skuteczność może być ograniczana przez szereg czynników. Jednym z nich jest rozdzielenie kompetencji pomiędzy różne resorty i wydziały. Inną przeszkodą we właściwym korzystaniu z procedur odwoławczych może być brak ułatwień dla użytkowników w pełnym korzystaniu z tych procedur. Nawet jeśli procedury odwoławcze i naprawcze wyglądają dobrze na papierze, wiele osób nie może z nich w pełni korzystać bez odpowiedniej pomocy. W procedurach odwoławczych, jakość udzielonych usług oraz traktowania mogą być tak samo ważne, jak i sama kończąca decyzja.

Ochrona przed brakiem realizacji praw wymaga nie tylko istnienia procedur odwoławczych, ale i odpowiednich działań profilaktycznych, jak również możliwości reagowania na sytuacje kryzysowe. Szczególnie odnosi się to do, na przykład, przypadków eksmisji oraz do innych sytuacji kryzysowych odnoszących się do korzystania z mieszkań, ale nie tylko do nich. Prace CS-LO i innych komitetów do spraw dostępu wskazują na duże zróżnicowanie między państwami w poziomie mechanizmów ochronnych odnoszących się do różnych typów sytuacji kryzysowych.

3.2.3. Zróżnicowane traktowanie i/lub dyskryminacja

Kolejnym problemem może być zróżnicowane traktowanie oraz dyskryminacja. Oba zjawiska wydają się występować często. Ich źródłem mogą być niedostatki prawa lub luki w prawie. Jednak najczęściej, do zróżnicowanego traktowania i dyskryminacji dochodzi albo z powodu niedostatecznej kontroli oraz wymuszania przestrzegania prawa, albo raczej z powodu prowadzonej polityki segregacji niż integracji. Na przykład, badania przeprowadzone przez CS-PS wskazują, że w wielu krajach dochodzi do zróżnicowanego traktowania jeśli chodzi o dostęp do ochrony socjalnej. Pochodzenie etniczne lub rasowe oraz płeć wydają się być najczęstszymi przyczynami zróżnicowanego traktowania. CS-EM wskazuje wręcz na rasizm wobec migrantów i/lub mniejszości etnicznych oraz na bezpośrednie wykluczenie z zatrudnienia z powodu pochodzenia rasowego. W odniesieniu do płci, prace każdego z komitetów do spraw dostępu wskazują, że kobiety będące użytkownikami usług są traktowane inaczej niż mężczyźni, a w takim zakresie, w jakim usługi są dostosowane do norm odnoszących się do mężczyzn, kobiety mogą mieć do nich dostęp w dużym stopniu utrudniony.

3.2.4. Niedostateczna odpowiedzialność wobec użytkowników usług

Prace wszystkich komitetów do spraw dostępu wskazują wyraźnie, że funkcjonowanie placówek ochrony socjalnej oraz, ogólniej, świadczenie usług publicznych, powinno się skupiać na potrzebach użytkowników, a także, że powinno się wprowadzić procedury oceny świadczenia usług właśnie z tego punktu widzenia. Obecnie podejście takie nie jest wcale powszechne, ani nie ma

wielu dowodów na upowszechnianie się podejścia kładącego nacisk na potrzeby osób uprawnionych. Dlatego konieczna jest odpowiednia zmiana nastawienia wielu podmiotów świadczących usługi. Zmiana taka wymagałaby poprawy informacji o potrzebach użytkowników oraz o tym, do jakiego stopnia ich potrzeby są zaspokajane, jak też wprowadzenia mechanizmów właściwego reagowania na te informacje. W szczególności, wprowadzając wzorce jakości usług i świadczeń, należy zapewnić, aby skupiały się one na potrzebach użytkowników. Przy zapewnianiu przestrzegania prawa, bardzo ważne jest to, by personel urzędów i placówek publicznych znał prawo i był w pełni świadomy swych obowiązków w świadczeniu usług.

3.3. Bariera środków

Warunkiem *sine qua non* realizacji praw społecznych jest zapewnienie odpowiednich środków. Myśląc o nich w kontekście przeszkód w dostępie do praw społecznych, ważne jest patrzeć na środki przy uwzględnieniu także znaczenia tzw. czynnika ludzkiego. Przeszkody tego rodzaju odnosić się mogą do środków finansowych, ale także do niemożności zapewnienia dostatecznej jakości i ilości zasobów ludzkich, jak też umiejętności osobistych. Przeszkody dotyczące środków dotyczą zarówno dawców, jak i biorców (lub potencjalnych biorców).

3.3.1. Braki środków po stronie dawców

Jeśli chodzi o dawców i świadczone przez nich usługi, to najważniejszym zasobem jest wykwalifikowany i odpowiednio wyszkolony personel. Na kwestię tę szczególną uwagę zwraca SP-SPM. Przy czym nie chodzi tu tylko o odpowiednie kwalifikacje zawodowe, ale także o to, by personel był w stanie i chciał traktować ludzi z godnością i szacunkiem, a za punkt wyjścia działań przyjmował potrzeby użytkowników lub osób chcących skorzystać z przysługujących im praw. Innymi ważnymi zasobami są też odpowiednie lokale i wyposażenie (w tym w technologie i urządzenia).

Istnieją dowody wskazujące na niedostatek funduszy, lokali oraz wyposażenia. Nie należy chyba przypominać, że natura oraz adekwatność programów społecznych zależą od poziomu dostępnych środków. Niedostatek funduszy odbija się nie tylko na dostępności świadczeń i usług, ale także na ich jakości i skuteczności (zarówno w odniesieniu do tych, którzy świadczą usługi, jak i tych, którzy są ich użytkownikami). Na przykład zbyt niski poziom zatrudnienia w ośrodkach świadczących usługi prowadzi do obniżenia ich jakości. Podobne skutki będą miały braki personelu wyszkolonego w zakresie stosunków międzyludzkich, szczególnie w kluczowych miejscach (takich jak pierwszy kontakt oraz ocena). Wszystkie komitety do spraw dostępu podkreślają, że władze publiczne wszystkich szczebli powinny mieć środki wystarczające do wykonywania swych funkcji. Ponadto, należy zapewnić długofalowe bezpieczeństwo finansowania programów.

Mieszkania są tym obszarem, w którym braki środków po stronie podmiotów odpowiedzialnych za realizację tego prawa są szczególnie wyraźne. CS-LO wskazuje, że niedostateczna podaż niedrogich mieszkań poważnie utrudnia realizację prawa społecznego, jakim jest prawo do mieszkania. W kontekście niedostatecznej podaży, zasiłki mieszkaniowe są istotnym instrumentem zapewnienia ludziom dochodów pozwalających na realizację praw związanych z mieszkaniem. Jednakże, w niektórych krajach środki publiczne przeznaczone na niedrogie mieszkania, czy to w postaci

wspierania podaży tego typu mieszkań, czy też zasiłków mieszkaniowych, nie są wystarczające. Należy szczególnie zwrócić uwagę na absolutne braki dostępnych mieszkań w krajach przechodzących transformację. W pewnych krajach problem podaży dodatkowo zaostrzyła masowa prywatyzacja. W innych – migracje oraz napływ ludności spowodowały napięcia w podaży zasobów mieszkaniowych. Kwestia zapewnienia środków finansowych ma wymiar krótko- oraz długoterminowy. Ponadto, brak mieszkań odbija się też negatywnie na poziomie zatrudnienia, gdyż ogranicza on możliwości pracowników przenoszenia się tam, gdzie dostępne mogą być miejsca pracy odpowiadające ich doświadczeniu i kwalifikacjom. Na przykład, w krajach Europy Środkowej i Wschodniej ludzie niechętnie zmieniają miejsce zamieszkania celem poszukiwania lepszych możliwości zatrudnienia z powodu niepewności, czy znajdą w nowym miejscu odpowiednie, szczególnie dla rodzin, możliwości zamieszkania.

Kolejna przeszkoda w dostępie do praw społecznych jest efektem nierównowagi dostępności środków na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym. CS-LO wskazuje na niedofinansowanie w krajach postkomunistycznych zadań na poziomie regionalnym i lokalnym. Struktury władz lokalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej są zbyt szczupłe, aby mogły wykonać wszystkie nałożone na nie zadania i funkcje, nawet jeśli wymaga tego prawo.

3.3.2. Niedostatek środków odbijający się na potencjalnie uprawnionych

Jeśli chodzi o prawa osób uprawnionych, wszystkie analizy dotyczące dostępu do praw społecznych wskazują, że możliwość skorzystania z prawa wynika z tego, czy ludzie dysponują pewnymi środkami, lub czy je uzyskali. Ogólnie jest to prawda. Ci, którzy nie mają środków odpowiedniego rodzaju lub odpowiedniej ilości, napotykają poważne przeszkody w realizacji przysługujących im praw społecznych. Spośród różnych przeszkód, jakie w dostępie, na przykład, do mieszkań napotykają osoby należące do grup zagrożonych, CS-LO wskazuje, że największe znaczenie ma niedostatek środków finansowych. Odpowiednie zaopatrzenie ludzi wykracza poza środki finansowe. CS-EM wskazuje na niemal zupełny brak u pewnych grup społeczeństwa podstawowych umiejętności potrzebnych w poszukiwaniu pracy oraz składania podań o pracę. Tymczasem większość programów pomocy takim osobom zakłada, że mają one te umiejętności, jak również umiejętność rozumienia i wyciągania wniosków z uzyskiwanych informacji. CS-EM podkreśla, że kluczową rolę w poprawie dostępu do zatrudnienia mają umiejętności osobiste i społeczne oraz szkolenie i kształcenie przez całe życie.

Należy podkreślić, że niektórzy ludzie są w stanie skorzystać z przysługujących im praw tylko wówczas, gdy zaoferuje im się odpowiednie poradnictwo i wsparcie. W odpowiedziach na kwestionariusz rozesłany przez CS-PS, większość organizacji pozarządowych zwracała uwagę że przeznaczają one poważne środki na wspieranie osób uprawnionych w dostępie do przysługujących im praw, ponieważ, z różnych przyczyn, niektóre osoby nie są w stanie zadbać o to same. Francuskie pojęcie „*accompagnement*” obejmuje praktykę (oraz potrzebę) udzielania zindywidualizowanej pomocy, gdzie wychodzi się od powodów trudności danej osoby i jej wykluczenia. Może tu chodzić o różną pomoc, administracyjną, psychologiczną lub związaną z miejscem do mieszkania, a także o sposoby odpowiedniego wsparcia osób bezdomnych. Pojęcie „*accompagnement*” implikuje też, że może być potrzebne pośrednictwo. Źródła rządowe przyznają, że wsparcie, a nawet pośrednictwo, mogą być konieczne przy występowaniu o należne świadczenia i usługi.

3.4. Przeszkody administracyjne i proceduralne

Przeszkody wynikać mogą również z samego sposobu organizacji oraz realizacji programów. Występują tu różne typy przeszkód, jak fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług, brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami, wysoki stopień komplikacji procedur oraz przeszkody związane ze sposobem świadczenia usług oraz z fizycznym dostępem.

3.4.1. *Fragmentacja kompetencji pomiędzy szczeblami administracji oraz fragmentacja usług*

Programy realizujące prawa społeczne są zazwyczaj realizowane na różnych szczeblach administracji. Jak wskazuje CS-PS, zazwyczaj zakłada się, że decentralizacja sprzyja większej elastyczności oraz lepszemu uwzględnianiu potrzeb lokalnych i regionalnych. Jednakże jest to bardziej ideał niż rzeczywistość. Decentralizacja może mieć pozytywny wpływ wówczas gdy: (a) wspierana jest na poziomie krajowym konsekwentną polityką decentralizacji uprawnień, oraz (b) władze lokalne otrzymują wystarczające środki oraz możliwości wprowadzania i realizacji programów i usług. Badania CS-EM wskazują, że skuteczność lokalnych programów zatrudnienia znacznie rosła, gdy na poziomie lokalnym przesuвано też prawo decydowania oraz fundusze. Jednakże musi to się dokonywać w ramach struktur przyjętych na poziomie ogólnokrajowym. Inną główną barierą dla lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia był, według CS-EM, brak integracji działań różnych szczebli administracji.

Brak precyzji w określeniu i podziale uprawnień i obowiązków jest zatem jedną z większych przeszkód w dostępie do praw społecznych. Wskazywano na to również w odniesieniu do ochrony zdrowia. Może to wynikać z organizacji służby zdrowia lub z braku koordynacji i odpowiednich powiązań pomiędzy różnymi zawodami w tym obszarze. Poniżej wymieniono niektóre kwestie związane z fragmentacją w zakresie ochrony zdrowia oraz innych dziedzin praw społecznych:

- brak koordynacji między różnymi rodzajami polityki;
- niedostateczna oraz nie dość precyzyjna informacja o zakresie kompetencji oraz podziale kompetencji pomiędzy szczeblem krajowym, regionalnym i lokalnym. Szczególnie odnosi się to do usług społecznych oraz pomocy społecznej, ale występuje również w odniesieniu do usług z zakresu ochrony zdrowia, zatrudnienia oraz dostępu do mieszkań;
- niedostateczna autonomia przyznana szczeblowi lokalnemu, szczególnie w odniesieniu do korzystania ze środków, ale także w podejmowaniu decyzji, realizacji oraz mobilizacji środków;
- niedostatek nadzoru i kontroli władz centralnych w zakresie zapewniania równego dostępu do programów w całym kraju.

O ile nie można powiedzieć, aby występowanie tych problemów było ograniczone tylko do pewnych krajów, to jednak należy zauważyć, że kraje przechodzące transformację mają tu szczególne trudności. Prace CS-PS wskazują, że w krajach tych występują tarcia w odniesieniu do świadczeń z pomocy socjalnej oraz usług socjalnych, w związku z brakiem ścisłego podziału uprawnień i obowiązków, szczególnie na szczeblu powiatów (dystryktów) oraz gmin. W niektórych krajach tej

grupy przeprowadzono decentralizację, w wyniku której nałożono na władze lokalne nowe obowiązki, jednak nie zawsze towarzyszyło temu przyznanie odpowiednich funduszy oraz instrukcji, jak powinny one te nowe obowiązki wypełniać.

Podobnie do fragmentacji kompetencji pomiędzy szczeblami administracji, dochodzić też może do fragmentacji pomiędzy poszczególnymi usługami. Niezwykle rzadko zdarza się tak, że usługi i świadczenia tworzą spójną i zintegrowaną całość. Raczej jest tak, że podziały organizacyjne i inne prowadzą do fragmentacji usług, przez co użytkownicy najczęściej nie mogą liczyć na uzyskanie pełnego zestawu usług w jednym lokalu czy biurze, czy też usługi która byłaby zintegrowana.

3.4.2. Brak odpowiednich konsultacji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi oraz użytkownikami

Organizacje pozarządowe są bardzo często blisko użytkowników usług i świadczeń społecznych. W ten czy inny sposób odgrywają one ważną rolę w łańcuchu dostępu do praw społecznych. Organizacje pozarządowe stanowią zatem ważny, a nawet kluczowy instrument świadczenia usług społecznych, realizacji polityki społecznej oraz dla samych użytkowników. A mimo to, prace wszystkich komitetów do spraw dostępu wskazują, że rzeczywista współpraca władz publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest zbyt rzadka. Często pojawia się tendencja wykluczania organizacji pozarządowych, partnerów społecznych i innych aktorów społeczeństwa obywatelskiego oraz pomniejszania ich wkładu. Na przykład, CS-LO ustalił, że o ile w dziedzinie dostępu do mieszkań organizacje pozarządowe mają wpływ na politykę mieszkaniową w ogóle oraz na pewne działania, to ich wpływ na sprawy finansowe jest niewielki. Nie można zatem powiedzieć, że polityka mieszkaniowa otworzyła się na organizacje pozarządowe. Jednak zaawansowanie konsultacji z organizacjami pozarządowymi jest różne w poszczególnych krajach. Wydaje się, że bardziej są one rozwinięte w Europie Zachodniej, zaś wygląda na to, że mniejszą wagę przywiązuje się do nich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Historycznie, organizacje pozarządowe nie odgrywały w tych drugich krajach większego znaczenia.

W związku z tym, należy zwrócić uwagę na znaczenie „podejścia partnerskiego”, które podkreślał szczególnie CS-EM.¹ Podejście to ma wpływ nie tylko na grupę partnerów, a także na stopień ich zaangażowania w proces polityczny. Jeżeli chodzi o to pierwsze, to wszystkie komitety do spraw dostępu opowiadają się za szerokim partnerstwem, które obejmuje jak najwięcej organizacji i interesów. Wskazują one także, że w tym celu organizacje pozarządowe muszą otrzymywać odpowiednie finansowanie i wsparcie od władz centralnych i lokalnych (włączając w to delegowanie odpowiedzialności). Ponadto, partnerstwo oznacza także udział w procesie politycznym, to jest w tworzeniu polityki, od samego początku. Jest to, w istocie, stosunek oparty na równości. W związku z tym, kluczowe znaczenie ma prawne uznanie organizacji pozarządowych i, jak wskazuje CS-PS, konieczne jest pełne uznanie prawne, jeśli organizacje pozarządowe mają współpracować na równych prawach z innymi podmiotami. Może to także wzmocnić kontrolę i nadzór. Jednakże, ważne jest, aby organizacje pozarządowe były blisko użytkowników usług i potencjalnych uprawnionych.

Nic nie może jednak zastąpić bezpośredniego zaangażowania użytkowników oraz potencjalnych użytkowników. Są oni także ekspertami i wyłączenie ich z konsultacji i decyzji może tworzyć lub

¹ Zob. także OECD (2001).

utrwaląc przeszkody w dostępie do praw. Czasem użytkownicy są reprezentowani przez organizacje pozarządowe, ale nie jest to regułą. Ani też nie jest to zawsze pożądane. Stąd, w ramach szerokiego podejścia partnerskiego, użytkownicy powinni być traktowani jako samodzielni partnerzy. Dlatego należy odnosić się do nich jak do odpowiedzialnych i kompetentnych osób, co jest absolutnym przeciwieństwem do traktowania ich jako „zależnych petentów”.

3.4.3. Skomplikowanie procedur

Jak podaje CS-PS, wśród konsultowanych przedstawicieli rządów oraz środowisk pozarządowych panowała zgodność co do tego, że „wnioskowanie o świadczenia oraz ich udzielanie powinno być łatwe”. Jednak, rzeczywistość nie zawsze jest właśnie taka. Na przykład, w odpowiedziach dla CS-PS, kilka organizacji pozarządowych podało, że częste zmiany, zarządzenia tymczasowe lub różne wersje tego samego zarządzenia powodują wiele zamieszania i mogą przewlekać ubieganie się o świadczenie czy usługę lub w ogóle je uniemożliwić. Inne problemy, na które wskazywano, to długie i skomplikowane formularze oraz konieczność zwracania się przez uprawnionych do kilku agencji lub biur. Naturalnie, pewien poziom komplikacji jest nieunikniony (również z powodu zróżnicowania potrzeb, na które agencje publiczne świadczące usługi powinny odpowiedzieć). Jednakże przemyślenia wymaga to, do jakiego stopnia skutki komplikacji procesu przyznawania i realizowania świadczeń i usług powinny być przerzucane na osoby ubiegające się o świadczenia. Praktyka wskazuje, że zasady i procedury ubiegania się o niektóre świadczenia i usługi są nadmiernie biurokratyzowane i skomplikowane. Potencjalnym wnioskodawcom może być trudno zrozumieć teksty prawne oraz skomplikowane procedury składania wniosków. Może to nie tylko prowadzić do rezygnacji ze starania się o świadczenia i usługi przez uprawnionych, ale także niepotrzebnie obciążać pracą urzędników oraz organizacje pozarządowe. Ponadto, jak podkreślił CS-PS, im bardziej kompleksowa jest dana usługa czy świadczenie, tym trudniej jest sformułować skuteczną informację o nich.

Brak przejrzystości praw i uprawnień, kolejna ważna przeszkoda w dostępie do praw społecznych, może wynikać z ich kompleksowości. Im bardziej „widoczne” jest dane prawo, tym większa szansa, że będzie ono zrealizowane (European Commission 1999). Brak przejrzystości może mieć wiele źródeł. Jednym z nich jest kompleksowość, zarówno struktury świadczeń i usług, jak i samego uprawnienia oraz procedury ubiegania się jego realizację. Fragmentacja oraz brak harmonizacji świadczeń i usług może również prowadzić do mniejszej przejrzystości.

3.4.4. Przeszkody wynikające ze sposobu oraz praktyki realizacji usług

Sposób przyjęcia wnioskodawcy oraz ogólne warunki w urzędach publicznych mogą, jeśli są niskiej jakości, wywołać negatywne wrażenie u wnioskodawcy i uniemożliwić mu złożenie wniosku lub go do tego zniechęcić. Stwierdzono występowanie wielu przeszkód tej właśnie natury. Należą do nich, na przykład, brak prywatności, długi czas oczekiwania, złe warunki przyjęć interesantów, niedostosowanie lokali i budynków w tym brak wyjść bezpieczeństwa, skomplikowane oraz zbyt docieklive procedury wnioskowania oraz wielokrotne wymaganie podania tych samych informacji. Wszystko to oczywiście jeszcze pogarsza warunki pracy personelu. Stosowanie technologii informatycznych może służyć poprawie jakości świadczonych usług. Źródła związane z rządem szwedzkim wskazywały (w badaniach przeprowadzonych przez CS-PS), że jedną z zalet stosowania tej technologii jest możliwość wykorzystania jej do ustalenia, którzy z uprawnionych nie złożyli wniosków o należne im świadczenia. Jednocześnie, stosowanie technologii informatycznych wywołuje pewne kwestie etyczne,

związane z poufnością uzyskiwanych informacji o osobach i ich wykorzystaniem. Jest też kwestia kosztów stosowania tych technologii oraz tego, że nadal są one „dobrem rzadkim” – do którego ograniczony dostęp mają rządy krajów biedniejszych, a we wszystkich krajach – biedniejsze grupy ludności. Stosowanie nowych technologii może też stanowić utrudnienie dla niektórych beneficjentów, z uwagi na sposób, w jaki obecnie udziela się świadczeń oraz składa wnioski (na przykład, komputeryzacja wypłat, bezpośrednie przelewy na rachunki bankowe czy pocztowe, itd.).

To właśnie dlatego wiele przykładów dobrych praktyk wyszukanych przez różne komitety do spraw dostępu dotyczy tzw. „programów zintegrowanych”. Ludzkie potrzeby zasadniczo nie dzielą się na odrębne elementy; to niejako „po kawałku” udało się na nie reagować. Stąd trzeba tworzyć programy pomocy odnoszące się do osoby całościowo, biorąc za punkt wyjścia całą osobę ludzką i całokształt jej potrzeb.

Inny zespół przeszkód mogących utrudnić realizację praw społecznych, ma bardziej praktyczną naturę. Chodzi tu o zapewnienie dostępu do praw osobom niepełnosprawnym, starszym oraz osobom mieszkających na terenach odległych. Należy tu podkreślić trudności osób niepełnosprawnych, gdyż, jak zauważa CS-EM, utrudnienia ich dotyczące są wielorakie. Trudności związane z fizycznym dostępem, na przykład, do publicznych środków komunikacji oraz budynków nie wyposażonych w odpowiednie urządzenia umożliwiające dostęp osobom upośledzonym ruchowo, stanowią tylko jeden typ utrudnień. Osoby niepełnosprawne dotknięte są zazwyczaj całym zespołem utrudnień dostępu do rynku pracy. Wynikają one z ich niekorzystnej sytuacji związanej z wiekiem, wykształceniem oraz miejscem zamieszkania.

Pożalowania godnym jest to, że podmioty świadczące usługi traktują dostęp do nich zwykle jednokierunkowo, to jest, że użytkownicy lub potencjalni użytkownicy muszą sami do nich się zgłosić. Wyraźny w tym kontekście jest niedostatek działań obejmujących wychodzenie naprzeciw osobom potrzebującym i świadczenie odpowiednich usług w miejscu przebywania lub zamieszkania takich osób lub w chociaż w pobliżu.

W wyniku wymienionych tu przeszkód występujących w wielu krajach, zmniejsza się mobilność ludzi nie tylko w uzyskiwaniu świadczeń społecznych, ale także w poszukiwaniu pracy, mieszkań i edukacji. Szczególne trudności w dostępie do praw społecznych mają matki opiekujące się małymi dziećmi. Oprócz kwestii fizycznego dostępu, wskazuje się też na potrzebę zapewnienia usług opiekuńczych, które mogą być konieczne, aby pewne grupy osób, na przykład matki samotne i pozostałe, mogły korzystać z przysługujących im praw społecznych. Inną trudność, na którą wskazywano, stanowi brak koordynacji godzin pracy biur i urzędów realizujących programy dostępu do praw z godzinami pracy ich klientów.

3.5. Przeszkody związane z informacją i porozumiewaniem się

Obywatele nie zawsze znają swoje prawa. Informacja i kształcenie muszą stanowić punkt wyjścia każdego działania wspierającego i każdego działania polegającego na przyznawaniu świadczeń. W konsekwencji, zasadnicze znaczenie ma to, by informacja dotycząca praw społecznych była łatwo dostępna dla użytkowników obecnych lub potencjalnych i by ich opinie były brane pod uwagę. Wiele danych wskazuje, że pewna grupa osób jest źle poinformowana o przysługujących im prawach i że ten brak informacji może spowodować utratę świadczeń lub opóźnienia w ich przyznawaniu. Jeżeli chodzi o porozumiewanie się lub informowanie, ujawniły się trzy główne problemy:

- brak informacji odpowiedniej jakości i niedostatki w zakresie ich upowszechniania;
- nieodpowiedniość dostarczanych informacji, tak z formalnego punktu widzenia, jak i z powodu ich treści;
- niewystarczające wykorzystywanie «nowych» lub alternatywnych środków informowania i w niewystarczającym stopniu branie pod uwagę zdania użytkowników obecnych i/lub potencjalnych użytkowników.

3.5.1. Brak informacji odpowiedniej jakości i niedostatki w zakresie ich upowszechniania

Przepływ informacji musi być przedmiotem regularnego monitorowania, bo choć w niektórych państwach zauważa się nadmiar informacji na temat pewnych usług lub świadczeń, to brak takich informacji pozostaje jednak zasadą. W każdym jednak przypadku, oczywista nierównowaga między ilością a rodzajem dostępnych informacji na temat takiej lub innej usługi jest innym problemem. Drugi problem dotyczący ilości i obiegu informacji polega na fragmentaryzacji informacji dostępnych na różnych szczeblach administracji: krajowej, regionalnej lub lokalnej. Zamiast dostarczać informacje dotyczące całego wachlarza świadczeń, każdy usługodawca ma tendencję do rozpowszechniania informacji dotyczących jedynie usług świadczonych przez niego lub udzielanych przez niego świadczeń. Problemy jeżeli chodzi o ilość i upowszechnianie informacji wynikają również czasem z faktu, że nie jest dostatecznie jasne, kim są osoby, które wytwarzają informacje. Inny potencjalny problem wiąże się z rzadkością informacji pochodzących z niezależnych źródeł lub przez takie źródła upowszechnianych.

Inna trudność wynika z faktu, że pracownicy nie przekazują faktycznym i potencjalnym użytkownikom informacji na temat usług, które mogłyby być im użyteczne, bądź ponieważ nie dysponują odpowiednimi wiadomościami, bądź ponieważ uważają, że rozpowszechnianie informacji na temat usług oferowanych przez inne jednostki nie należy do ich obowiązków. W tym ostatnim przypadku fakt przekształcania informacji w zespół wyspecjalizowanych «zadań» lub «funkcji» powoduje tylko komplikację problemu poprzez maksymalne «biurokratyzowanie» ich przepływu.

Wszystko to zakłada, oczywiście, że pracownicy mają dostęp do wszystkich odpowiednich informacji. Jeżeli o to chodzi, ważne jest wskazanie że, według CS-LO, pracownikom brakuje oczywiście informacji na temat samych umów międzynarodowych oraz na ich temat w kontekście krajowej polityki w dziedzinie mieszkalnictwa. Prace grupy pokazują, że ten rodzaj informacji nie zawsze jest rozpowszechniany wśród zainteresowanych pracowników i w społeczeństwie, co powoduje, że możliwe staje się niestosowanie postanowień międzynarodowych na szczeblu krajowym i lokalnym.

3.5.2. Nieodpowiedniość formy i treści dostarczanych informacji

«Jakość» informacji, nie tylko z punktu widzenia ich dokładności, ale również stylu i przejrzystości, ma również duże znaczenie. Użycie łatwo zrozumiałego i nie biurokratycznego języka ma podstawowe znaczenie. Zgodnie z opinią znacznej liczby organizacji, które odpowiedziały na ankietę CS-PS, język, w którym sformułowane są ulotki, jest zrozumiały tylko dla polityków społecznych i adwokatów. Jeżeli chodzi o formę informacji, to wszystkie wyspecjalizowane komitety zauważyły, że publiczna strategia informowania musi opierać się na informacjach nie tylko łatwych do zrozu-

mienia i wysokiej jakości, ale i skrojonych odpowiednio do potrzeb szczególnych grup społecznych. Mniejszości (zwłaszcza etniczne i językowe) i grupy mające szczególne potrzeby (zwłaszcza jednostki mające problemy ze zrozumieniem) wymagają dostarczenia informacji dostosowanych do ich możliwości i potrzeb. W odpowiedzi na przeprowadzoną przez CS-PS ankietę dotyczącą informacji na temat świadczeń socjalnych, udzielanych przez źródła oficjalne, organizacje pozarządowe, przedstawiając uwagi krytyczne na temat informacji w sprawie świadczeń socjalnych, podniosły wyraźnie, że w toku przygotowywania materiałów informacyjnych nie jest brany pod uwagę poziom wykształcenia lub umiejętności językowe różnych grup – zwłaszcza osób migrujących i osób źle widzących. Zwróciły one też uwagę na brak kampanii informacyjnych adresowanych do grup znajdujących się w najgorszej sytuacji.

3.5.3. Niewystarczające wykorzystywanie «nowych» lub alternatywnych kanałów informowania i wyrażania opinii przez uprawnionych

Trzecim ważnym czynnikiem w dziedzinie informacji są drogi wykorzystywane do ich upowszechniania. Informacja na piśmie pozostaje główną formą (i, w niektórych przypadkach, jedyną) upowszechniania przez państwa członkowskie. Porównując, środki audiowizualne (ogłoszenia radiowe i telewizyjne, bezpłatne linie telefoniczne) oraz nowe technologie, takie jak telefony komórkowe i Internet, są jeszcze wykorzystywane w stopniu niedostatecznym. Ogromny potencjał, jaki środki te mają w dziedzinie edukowania i informowania, jak i ich różnorodność są, obecnie, wykorzystywane w bardzo małym stopniu. Przypomnijmy jednak, że kontakty międzyludzkie pozostają najlepszym sposobem przekazywania informacji i wobec tego muszą być podtrzymywane, przynajmniej do czasu, kiedy wykorzystywanie nowych technologii stanie się codziennością w grupach znajdujących się w najgorszej sytuacji.

Informowanie musi być postrzegane jako proces dwukierunkowy. Sama idea wymiany informacji pozwala zrozumieć sposób, w jaki musi być ona zorganizowana. Podejście to odrzuca redukowanie użytkownika tylko do roli biernego odbiorcy ale, przeciwnie, umożliwia mu podważanie otrzymanych informacji i uwidacznianie jego potrzeb w dziedzinie informowania.

Każdy z czynników dotyczących informacji może przyczynić się do obniżenia poziomu wyczerlenia na problemy oraz znajomości praw wszystkich osób. I, tak jak jedna z organizacji pozarządowych zwróciła na to uwagę CS-PS: brak informacji jest brakiem władzy.

3.6. Przeszkody związane z czynnikami psychologicznymi i społeczno-kulturowymi

Ten rodzaj przeszkód dotyczy tak świadczących usługi, jak i użytkowników.

3.6.1. Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe, związane ze świadczącymi usługi

Pierwszy problem dotyczy traktowania użytkowników. Stosunek, jaki mają do nich pracownicy, może mieć zasadnicze znaczenie dla sposobu, w jaki będą oni dochodzić swoich praw społecz-

nych lub być powodem, że zaniechają dochodzenia tych praw. Zgodnie z wynikami ankiet przeprowadzonych przez różne wyspecjalizowane komitety podejmujące kwestie dostępu, stygmatyzacja społeczna świadczeniobiorców wydaje się być stosunkowo rozpowszechniona. Do wymienionych takich grup należą zwłaszcza korzystający z pomocy społecznej, rodziny niepełne, osoby chore na AIDS, narkomani, osoby niepełnosprawne fizycznie i umysłowo, uchodźcy i starający się o azyl. Uprzedzenia w stosunku do kobiet i innych grup ludności – dotyczące przede wszystkim ich prawa dostępu do pewnych zasobów publicznych – mogą również odgrywać rolę. Wspomnijmy, że stygmatyzacja, jako zjawisko społeczne, nie ma źródła jedynie w uzyskiwaniu świadczeń. Jednakże stygmatyzacja może być zamierzona, a kiedy pojawia się w ramach świadczenia usług, może czasem pozbawiać potencjalnych świadczeniobiorców możliwości dochodzenia ich praw społecznych. Może ona być zwłaszcza utrwalana poprzez sposób zorganizowania usług publicznych, jak i z powodu postaw pracowników. Posługiwanie się profilami psychologicznymi przyczynia się do stygmatyzacji. Usługi i świadczenia, których udzielanie uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego, łatwiej stają się bazą zachowań i praktyk sprzyjających stygmatyzacji niż te, które opierają się na rzeczywistym uprawnieniu. Nigdy więc nie można przecenić, w tym kontekście, znaczenia dialogu i partnerstwa z osobami uprawnionymi.

Inny problem wiąże się z trudnością, jaką odczuwają pracownicy i inne osoby aktywne zawodowo, w rozumieniu, że wnioskodawcy być może należą do innego kręgu kulturowego niż oni sami. Może to przejawiać się, jeżeli chodzi o zainteresowanych, na przykład tym, że chcą żyć ze swoimi bliskimi lub innymi członkami wspólnoty, z której pochodzą. Przeszkody społeczno-kulturowe nie wynikają jedynie z trudności w porozumiewaniu się z innymi osobami, ale również z niedostatecznej znajomości u pracowników lub niedostatecznego zrozumienia przez nich kultur mniejszości. Uznanie różnorodności staje się tym ważniejsze, że społeczeństwa różnicują się coraz bardziej z każdym dniem.

3.6.2. Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe, związane z użytkownikami

Należy przede wszystkim przytoczyć tu, jako potencjalne przeszkody, brak pewności siebie lub brak znajomości procedur urzędowych. Zbyt «urzędowe» wyposażenie biur może wywołać obawy i poczucie niepewności. Urządzenie biur może onieśmielać. Przytoczmy, jako przykłady, zabezpieczenia (takie jak ekrany szklane, alarmy i zraszacze) oraz brak prywatności w trakcie niektórych spotkań. Zbyt zinstytucjonalizowana atmosfera, sposób, w jaki pracownicy porozumiewają między sobą lub z użytkownikami, jak i procedury biurowe, mogą czasem onieśmielać. Ponadto, zdewastowane lokale mogą wytwarzać u użytkowników poczucie niższości. Każde negatywne doświadczenie, zwłaszcza w okresie obowiązkowej nauki szkolnej, czyni jeszcze trudniejszym kontakt zainteresowanego ze służbami publicznymi. Inne przeszkody psychologiczne mogą wynikać z wrażenia izolacji, marginalizacji i pozbawienia wartości, odczuwanego każdego dnia przez niektórych potencjalnych świadczeniobiorców. Wśród zainteresowanych osób wiele jest takich, którym brak jest pewności siebie i nisko oceniają swoje zdolności.

Wiele innych powodów może wyjaśniać poczucie niższości u obecnych lub potencjalnych użytkowników usług; takim powodem jest władza sprawowana przez pracowników, którzy upoważnieni są do podejmowania decyzji mających ogromny wpływ na życie osób zainteresowanych i ich rodzin. Uczucie braku bezpieczeństwa rośnie w obecności urzędnika uprawnionego, na przykład, do oddzielenia dziecka od jego rodziny lub wydalenia obcokrajowca.

W tym kontekście nie jest wcale zaskakujące, że większość źródeł pozarządowych i organizacji pozarządowych, które odpowiedziały na kwestionariusz CS-PS, uważa poradnictwo i pomoc uprawnionym za ich podstawowe zadanie. W istocie, wielu użytkowników nie jest w stanie rozpocząć procedury starania się o świadczenia ponieważ wydaje się im, że sobie z nią nie poradzą. Z informacji wyspecjalizowanych komitetów, jak i z innych źródeł wynika, że wiele osób nie może skorzystać z przysługujących im praw bez pomocy z zewnątrz. CS-EM wskazuje wiele barier, połączonych ze sobą, które czynią trudnym uzyskanie pracy lub nabycie kwalifikacji. I tak, osoba, która nie ma pewności siebie z powodu analfabetyzmu będzie wahać się, czy uczestniczyć w stażu celem przygotowania do wejścia na rynek pracy lub w programie aktywnego poszukiwania pracy, bądź też odpowiedzieć na ofertę pracy.

Niski poziom wykształcenia niektórych grup lub jednostek lub, ogólniej, różnice poziomu skolaryzacji i doświadczeń edukacyjnych mogą mieć negatywny wpływ na dostęp do niektórych usług i świadczeń, jak i na dostęp do rynku pracy. Czynniki te wpływają na sposób, w jaki jednostki postrzegają przysługujące im prawa społeczne i jakie miejsce zajmują w społeczeństwie. Prawa społeczne mają wiele aspektów kulturowych lub kultura wywiera istotny wpływ na korzystanie z nich. Na przykład, fakt możliwości skorzystania z pomocy poza rodziną lub wspólnotą może mieć różne konotacje, zależnie od kultury. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kobiet i dzieci, które są uważane za najlepiej chronione przez ich rodzinę. Ten i inne jeszcze przekonania wyjaśniają, dlaczego niektóre osoby odnoszą się niechętnie do pomysłu występowania o przysługujące im prawa lub do podejmowania pracy, lub też dlaczego żyją w sytuacji zasadniczo innej niż reszta ludności. Może to również tworzyć wrażenie zdania pewnych grup społecznych na pomoc innych lub uczynić je uzależnionymi od innych osób w procesie korzystania z ich praw. Stygmatyzacja i inne negatywne formy traktowania prowadzą do autocenzury świadczeniobiorców którzy, w większości, nie mają wcale świadomości posiadania praw. Może z tego wyniknąć zmniejszenie liczby wniosków o przyznanie świadczeń lub usług, a nawet zwykła odmowa skorzystania z przysługujących praw. Edukacja i szkolenie przez całe życie odgrywają więc ważną rolę w wykorzystaniu stygmatyzacji.

3.7. Przeszkody związane z poświęcaniem niewystarczającej uwagi grupom ludności lub regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji

Chociaż każda zidentyfikowana do tej pory przeszkoda może dotyczyć wszystkich grup ludności, innego rodzaju przeszkody powstają w związku z odmową poświęcenia niezbędnej uwagi szczególnej sytuacji i potrzebom grup ludności i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji.

3.7.1. Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji

We wszystkich badaniach dotyczących różnych praw społecznych uznaje się, że w społeczeństwie istnieją grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji. Chociaż charakter tych grup jest różny w poszczególnych państwach członkowskich, niektóre z nich występują, na mniejszą lub większą skalę, wszędzie: uchodźcy, osoby w starszym wieku, mniejszości etniczne, osoby niepełnosprawne fizycznie i umysłowo, osoby wychodzące z zakładów psychiatrycznych lub więzień, chorzy lub osoby o złym stanie zdrowia, bezdomni i mieszkający w mieszkaniach o niskim standardzie,

wnioskujący o azyl, kobiety mające rodziny na utrzymaniu lub opiekujące się chorymi członkami rodziny, długoterminowo bezrobotni, pracownicy w podeszłym wieku, kobiety żyjące w trudnych warunkach ekonomicznych, osoby młode i dzieci. Wiele z tych grup wcale nie znajduje się w najgorszej sytuacji z definicji: ich zagrożenie powstało lub zostało pogłębione przez system przepisów socjalnych, jak i rozwiązań praktycznych oraz wartości przyjętych przez społeczeństwo jako całość.

Charakter grup znajdujących się w najgorszej sytuacji jest różny w poszczególnych regionach. Jest on różny w poszczególnych państwach, ale mniejszości tubylcze (w szczególności Romowie/Cyganie i koczownicy) niemal wszędzie są kwalifikowane w taki sposób i traktowane są inaczej niż reszta społeczeństwa. Należy ponadto podkreślić, jak to czyni CS-PS, powagę sytuacji jednostek i grup ryzyka w państwach, których gospodarka znajduje się w okresie transformacji, biorąc pod uwagę zakres i głębokość luk w ich systemach ochrony socjalnej. W tych krajach, ubodzy stanowią znaczną część społeczeństwa. Skład tej grupy jest czasem wręcz zaskakujący, zwłaszcza że w pewne grupy społeczne, które wcześniej były z dala od ubóstwa, głęboko uderzyły skutki transformacji i dziś poszukują one ochrony socjalnej. Jest to zwłaszcza przypadek naukowców i techników w państwach Europy Wschodniej, którzy pracowali lub pracują na rzecz obrony narodowej lub w wielkich kompleksach przemysłowych.

Pojawienie się pojęcia wykluczenia społecznego (które to wykluczenie rozprzestrzeniło się szeroko w całej Europie Wschodniej w stosunkowo krótkim czasie) jest oznaką jego systemowego charakteru i głębokiego społecznego zakorzenienia procesu marginalizacji grup znajdujących się w najgorszej sytuacji (Castel, 1995; Paugam, 1996). Pojęcie to wiąże się, ponadto, z faktem, że trudności, na jakie napotykały te grupy, kumulują się i generują wielokrotnie problemy. Na przykład, jeżeli chodzi o długoterminowo bezrobotnych, CS-EM zwrócił uwagę na sprzężenia, takie jak: przedwczesne przerwanie nauki w szkole, problemy związane z brakiem wykształcenia i analfabetyzmem, brak pewności siebie i brak pewnych umiejętności w dziedzinie zarządzania czasem lub umiejętności pracy w grupie, dokonywania wyborów lub podejmowania decyzji, które powodują, że usługi i świadczenia znajdują się poza zasięgiem jednostek, którym są one najbardziej potrzebne. Do tych trudności dołączają się problemy związane z mieszkaniem i niewystarczającymi dochodami. SP-SPM podkreślił, że brak bezpieczeństwa, który jest, w mniejszym lub większym stopniu, elementem sytuacji grup znajdujących się w najgorszej sytuacji, jest zasadniczą przyczyną pogorszenia się stanu zdrowia.

3.7.2. Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji

We wszystkich pracach dotyczących dostępu do praw społecznych podkreślane jest istnienie we wszystkich państwach członkowskich regionów i miejscowości znajdujących się w najgorszej sytuacji. Czynniki leżące u podstaw tej sytuacji są różne. W wielu przypadkach przyczyną jest infrastruktura – niewystarczająca skala świadczenia usług, w tym usług użyteczności publicznej lub brak infrastruktury, jak i brak miejsc pracy – co może prowadzić do powstania pewnych problemów społecznych i w środowisku naturalnym. Można również przytoczyć warunki klimatyczne (na przykład długie i srogie zimy) oraz izolację i odległe położenie geograficzne (często pogłębiane z powodu niedorozwoju systemu transportu). Choć kilka państw zdołało pokonać tego rodzaju przeszkody dzięki budowie gęstych i zróżnicowanych sieci świadczenia usług, to wiele informacji wskazuje, że mieszkańcy oddalonych miejscowości w innych państwach pozbawieni są przez cały rok niektórych usług.

Drugi czynnik niekorzystny, związany z terytorium, dotyka społeczności cierpiących na wielokrotnie niedostatki. Prace CS-EM i CS-LO kładą silny akcent na szczebel lokalny i pokazują, jak trudności i niedostatki mogą kumulować się i prowadzić do powstawania miejscowości, które choć nie są jedynie zamieszkałe przez grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji ale które, z tego powodu, jak i z innych powodów, same stały się znajdujące się w najgorszej sytuacji. Brak inwestycji lokalnych, krajowych lub zagranicznych w tych regionach tylko pogłębia ich trudną sytuację. Przy braku szczególnej polityki regionalnej i lokalnej, nie tylko jednostki są przegrane, ale całe społeczności.

3.8. Podsumowanie głównych wyzwań, jakie istnieją w zakresie dostępu do praw społecznych w Europie

Informacje przedstawione wcześniej pozwalają na zidentyfikowanie głównych wyzwań, jakie stają przed walczącymi o szeroki dostęp do praw społecznych w Europie. Można wymienić siedem głównych punktów:

- wzmocnienie uprawnień socjalnych i gwarancji realizacji tych praw;
- wzmocnienie monitorowania i realizacji rozwiązań w zakresie praw społecznych;
- zwiększenie dostępnych zasobów, celem realizacji praw społecznych;
- zmiana i udoskonalenie procedur zarządzania usługami i świadczeniami, przewidzianymi w celu realizacji praw społecznych;
- poprawa informacji i porozumiewania się na temat praw socjalnych oraz usług i świadczeń, które z nich wynikają;
- zwalczanie przeszkód o charakterze psychologicznym i społeczno-kulturowym, które utrudniają dostęp do praw społecznych i dotyczą tak dostawców, jak i korzystających z usług;
- zidentyfikowanie niektórych grup i regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji, w celu poprawy ich dostępu do praw społecznych.

W rozdziale następnym podjęta została kwestia zasad i praktyki, umożliwiających przekroczenie przeszkód wymienionych powyżej.

4. Ku dobrym praktykom, wspierającym dostęp do praw społecznych

Wymieniliśmy wcześniej pojawiające się wyzwania i różne przeszkody utrudniające korzystanie z praw społecznych. Rozdział niniejszy poświęcony jest dobrym praktykom. Chodzi o zasady które, jeżeli są ze sobą powiązane, tworzą warunki sprzyjające realizacji praw społecznych i odpowiedzialności przed społeczeństwem. Chociaż niektóre z tych zasad są ściśle związane z jednym lub więcej celami wymienionymi w poprzednim rozdziale, zostaną one przeanalizowane w tym miejscu w sposób ogólny, w ramach globalnego podejścia, związanego z kulturą umożliwiającą korzystanie z praw. Inaczej mówiąc, zasady te tworzą zespół uniwersalnych wartości i przejawiają się w podobnych działaniach. Różne wyspecjalizowane komitety zebrały, w toku ich prac, obszerny zestaw informacji na temat podstawowych czynników mogących umożliwić uczynienie praw społecznych rzeczywistymi prawami (poza informacjami na temat przeszkód, przedstawionymi w poprzednim rozdziale). Wykorzystamy te, jak i inne dane aby, przede wszystkim, określić zespół zasad i procedur niezbędnych do realizacji praw społecznych, a następnie, podamy przykłady dobrych praktyk. Przy wyborze dobrych praktyk przyświecała idea przeanalizowania, w jakim zakresie mogą one być przeniesione do innych państw, pamiętając jednak, że muszą one być każdorazowo adoptowane do warunków krajowych.

4.1. Zasady i procedury

Jak podkreślono w Strategii spójności społecznej, zagwarantowanie, że wszyscy członkowie społeczeństwa będą w pełni korzystać ze swoich praw wymaga realizacji zróżnicowanej i pomyślanej polityki i programów. W części niniejszej rozwijamy ten punkt widzenia, identyfikując osiem zasad leżących u podstaw dobrych praktyk w tej dziedzinie. Poza tym, zasady te nie wiążą się wprost z wyzwaniami zidentyfikowanymi w poprzednim rozdziale; te dwa zespoły krzyżują się. Ponadto, mogą być one postrzegane jako uzupełniające się raczej, nie zaś pozostające w stosunku hierarchicznym: żaden nie ma priorytetu przed drugim, a punktem wyjścia musi być użytkownik lub potencjalny użytkownik świadczeń i usług.

4.1.1. Usługi ukierunkowane na użytkowników

Idealną sytuacją byłoby, gdyby użytkownicy czuli się właścicielami służb publicznych. Aby osiągnąć ten cel, służby powinny być możliwie blisko użytkowników. Służby ukierunkowane na użytkowników mogą być budowane w różny sposób, przy czym podstawowym sposobem jest likwidacja przeszkód w udziale i dostępie, wynikających z utrudnień proceduralnych i innych. Te ostatnie są, w końcowym rozrachunku, efektem odmowy lub niemożności przyjęcia postawy «użytkownik przede wszystkim» oraz priorytetowego traktowania potrzeb organizacji. W praktyce, cała lista przeszkód organizacyjnych utrudnia dostęp do praw społecznych, poprzez fragmentację, jak i szufladkowanie, nieodpowiednie powiązania lub niewystarczające powiązania między poziomem krajowym, regionalnym i lokalnym, złożony i nieadekwatny rodzaj dostarczanych informacji lub niezdolność do dostatecznego włączenia organizacji pozarządowych i użytkowników.

Dysponujemy dziś obszernymi informacjami na temat tego, co stanowi dobre praktyki, nakierowane na użytkownika. I choć wiele spośród służb socjalnych w Europie osiągnęło dojrzałość, trzeba jednak przyznać, że bardzo wiele osób ma dużo problemów, ale i że również problemy te są wzajemnie powiązane. I tak, widzimy pojawianie się zintegrowanych i holistycznych form kształcenia i pomocy, takich jak, na przykład, «pakiety usług zindywidualizowanych». Założeniem jest, by aby zaspokoić niektóre potrzeby, zwłaszcza osób znajdujących się w najgorszej sytuacji, należy ustanowić usługi skrojone na miarę. Przyjrzymy się, jako przykładom, w następnym punkcie, programom IGLOO i Family Services Project. Elastyczność pomocy i istnienie pojedynczego punktu dostępu do wszystkich usług jest również elementem podejścia sprzyjającym użytkownikowi. Badanie J. Pillingera (2001, strona 42), dotyczące dziesięciu państw członkowskich Unii Europejskiej, pokazuje trójkąt umożliwiający rozwiązywanie problemów, złożony z użytkownika, organizacji i pracowników.

Każde podejście uprzywilejowujące użytkownika zakłada branie pod uwagę potrzeb i szczególnej sytuacji grup lub regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji. Mają one szczególne cechy z punktu widzenia dostępu do praw społecznych, nie tylko z powodu tego, że ich problemy istotnie ograniczają zdolność korzystania z przysługujących im praw społecznych (w przypadku grup znajdujących się w najgorszej sytuacji) lub ponieważ od warunków lokalnych zależy skala korzystania z tych praw (w przypadku regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji). Jak się przekonamy w następnym rozdziale, osoby znajdujące się w najgorszej sytuacji muszą być zachęcane do korzystania z ich praw, podobnie jak regiony lub miejscowości znajdujące się w najgorszej sytuacji muszą być uznane za ofiary kumulujących się niesprawności, nie sprzyjających wykonywaniu tych praw. W istocie, trzeba czasem podjąć działania o charakterze wybiórczym, mające charakter dyskryminacji pozytywnej na rzecz niektórych grup i regionów.

4.1.2. Zachęcanie do aktywnego udziału, samodzielności i rozwoju

Wiele przeszkód przedstawionych i omówionych w poprzednim rozdziale jest efektem statycznej wizji systemu udzielania świadczeń. Inne podejście polega na, przeciwnie, zaspokajaniu potrzeb, przy jednoczesnym wzmocnianiu zdolności i wspieraniu aktywnego udziału i samodzielności. Jednym z najczęściej powracających zagadnień w pracach wyspecjalizowanych komitetów w dziedzinie dostępu do praw jest stwierdzenie, że wiele osób potrzebuje pomocy celem skorzystania z przysługujących im praw i że często w tym celu zwracają się one do organizacji pozarządowych. Jednakże, interwencje prowadzone w imieniu osób zainteresowanych nie stanowią rozwiązania w dłuższej perspektywie. Należałoby raczej, by osoby i społeczności były wspierane w braniu we własne ręce swojego losu. Samodzielność wspiera bezpośredni udział i zakłada wzmocnienie zdolności, przy czym celem jest zwiększenie zdolności osoby (lub regionu/wspólnoty/miejscowości) do działania, zwłaszcza aby skorzystać z przysługujących jej praw społecznych. To wsparcie aktywnego udziału i samodzielności wymaga pracy z grupami lub regionami uważanymi za znajdujące się w najgorszej sytuacji, jak i wypracowania ogólnych programów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W tej perspektywie, każda inicjatywa na rzecz poprawy dostępu do praw społecznych stanowi formę inwestycji socjalnej. Można również sformułować to również jako rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, poprawa dostępu do praw socjalnych przyczynia się do podniesienia jakości kapitału ludzkiego. Przyczynia się to również do zwiększenia kapitału społecznego współ-

not i społeczeństw dzięki wzmacnianiu ich samodzielności, zaufania i ich zasobów globalnych w dziedzinie organizacji społecznej.

Jedną z głównych cech charakterystycznych polityki i działań inspirowanych tym podejściem wiąże się ze stosowaniem rozwiązań raczej aktywnych niż biernych. Świadczenia i usługi są bardziej związane z zachowaniem osoby niż z jej statusem. Na przykład, osoba powinna mieć możliwość dostępu do świadczenia lub usługi nie jako samotna matka, ale ponieważ zajmuje się dzieckiem jako samotny rodzic. Ten rodzaj ukierunkowania wymaga jednocześnie przyjęcia podejścia prewencyjnego i promocyjnego, jak i gwarancji odpowiedniej ochrony. Można przytoczyć jako przykład tego rodzaju systemu Program Habitat Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którym polityka mieszkaniowa powinna prowadzić do pełnego korzystania, i w rozszerzającym się zakresie, z prawa do mieszkania. To dynamiczne podejście charakteryzuje się również tym, że zmiana jest sama w sobie celem, bo strategia zmierza do umożliwienia nowego startu lub nowych startów. Inaczej mówiąc, ma ona za cel przekształcenie zagrożeń w wyzwania. Ryzyko utraty dochodów, na przykład, jest traktowane jako okazja do rozpoczęcia nowej działalności lub przyjęcia innej postawy. Rozumie się, w tym kontekście, znaczenie postawy przedsiębiorczej, zasady szczególnie uwypuklanej przez CS-EM, który przedstawia ją jako «nowe środowisko», stwarzające zachęty i szanse bezrobotnym tak aby pomóc im w tworzeniu przez nich ich własnych przedsiębiorstw i nagradzające inicjatywy, poprzez przewidzenie systemu zabezpieczenia w sytuacji podejmowania ryzyka. Ten sam komitet stwierdził również, że istnieje ścisły związek między jakością a innowacjami z jednej strony, a tworzeniem miejsc pracy, z drugiej strony. Stwierdził on, że to równanie jest jeszcze silniejsze w Europie Środkowej i Wschodniej, w regionach, gdzie prywatyzacja stwarza wiele możliwości przedsiębiorcom uzupełniania braków jeżeli chodzi o dostarczanie dóbr i usług.

Jednakże, zmiana nie jest pożądana sama w sobie, ale w zakresie, w jakim oznacza ona ewolucję. Analiza przedstawiona powyżej podkreśla, w szerokim zakresie, zmienny charakter potrzeb, ochrony społecznej i, ogólnie, życia społecznego. Rozwój jest więc stale obecnym wymogiem. Według Sano (1999, strona 751), prawa powinny prowadzić do tworzenia, wokół osoby ludzkiej, przestrzeni ochrony i godności, dzięki której możliwy byłby postęp. W pracach Wydziału Rozwoju Spójności Społecznej Rady Europy pojęcie «postępu» jest wykorzystywane w celu określenia zdolności do pełnego wykorzystywania nowych szans. Ewolucja jest więc postrzegana jako prawo postępu, co łączy się z koncepcją rozwoju osobistego, doskonalenia kształcenia i szkolenia zawodowego przez całe życie.

4.1.3. Jakość

Jakość staje się obecnie najważniejszym tematem w Europie zachodniej. Jedną z korzyści, jaką przyniosła jakość postrzegana jako zasada, wiąże się z jej zasadniczo otwartym charakterem: jej znaczenie może zmieniać się, zależnie od kontekstu. Jakość jest wartością, która może mieć charakter ogólny lub szczególny. Projekt dotyczący godności człowieka i wykluczenia społecznego (HDSE) zmierzał do określenia konkretnego znaczenia tej zasady (Duffy, 1998). W ramach projektu wypracowano potrójną definicję («odpowiednie dobra i usługi, dostępne i po przystępnej cenie») opartą na zasadzie, że ochrona społeczna musi, na ile to możliwe, spełniać kryteria powszechności i bezpieczeństwa; musi być ona:

- odpowiednia: normy minimalne muszą być na dostatecznie wysokim poziomie, a znaczna część ludności będąca w potrzebie musi być objęta systemem ochrony;

- dostępna: uregulowania w zakresie dostępu do praw społecznych muszą być możliwie proste, a procedury przyznawania świadczeń muszą być jasne, przepisy muszą być stosowane w całości, a nie wyrywkowo;
- po przystępnej cenie: zdolność jednostek i gospodarstw domowych do zakupu dóbr i usług oraz koszt świadczeń muszą być przedmiotem uwagi w pierwszym rzędzie.

Zwróćmy uwagę, że zasada ta ma charakter ilościowy i jakościowy zarazem. Zagwarantowanie dostawcom i użytkownikom dochodów i innych zasobów w wystarczającym wymiarze stanowi jeden z podstawowych elementów. W ramach powszechnej inicjatywy na rzecz jakości, zasada ta mogłaby służyć jako punkt odniesienia.

Pojęcie jakości jest już szeroko używane w ramach świadczenia usług. W opracowaniu dotyczącym dziesięciu państw członkowskich Unii Europejskiej¹ Pillingera (2001) zaobserwowano bardzo znaczne zwiększenie skali działań na rzecz jakości w usługach publicznych o charakterze społecznym. Działania w zakresie promowania jakości obejmują od prostych deklaracji do bardziej wyszukanych mechanizmów gwarantowania jakości. Według tego autora, jednym z najważniejszych obszarów, w których dokonał się postęp jeżeli chodzi o podnoszenie jakości służb społecznych państw członkowskich Unii Europejskiej, jest unaocznienie potrzeb nie zaspokojonych. Pewne inicjatywy na rzecz jakości doprowadziły do stworzenia nowych usług, zaś inne doprowadziły do poprawy, reorientacji i rozwoju usług już istniejących. Najlepsze praktyki w dziedzinie rozwijania jakości, przedstawione przez Pillingera (2001, strona 118) obejmują:

- podejście partycypacyjne, w którym jakość jest związana z wyborem i samodzielnością użytkowników;
- samodzielność i aktywny udział użytkowników na etapie planowania;
- poprawę – obejmującą odpowiednie metody i praktyki w zakresie oceny – wdrażane z udziałem użytkowników i pracowników bezpośrednio zainteresowanych;
- definiowanie celów w zakresie jakości, odpowiednich i dostosowywanych do szczególnych warunków lokalnych;
- normy jakości określane w porozumieniu z osobami, odpowiedzialnymi i użytkownikami.

Jakość można więc podsumować, zasadniczo, jako efektywne promowanie usług wysokiej jakości oraz optymalne wykorzystywanie dostępnych zasobów.

4.1.4. Integracja usług i świadczeń

Pojęcie to jest obecnie bardzo często używane, ale jego znaczenie jest rzadko definiowane. Teoretycznie, chodzi o uznanie faktu, że różne prawa społeczne są ze sobą ściśle związane. Integracja opiera się na idei, że trudności w dostępie do zasadniczych praw społecznych mają wpływ na dostęp do innych praw społecznych, co powiększa ryzyko wielowymiarowego wykluczenia. Zdrowie, na przykład, zależy w znacznej mierze od dostępu do mieszkania, uzyskiwania odpowiednich dochodów i od posiadania odpowiedniej pracy.

¹ Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo.

W praktyce, integracja zakłada zniesienie granic, zwłaszcza administracyjnych (Pillinger, 2001). Kiedy integracja oznacza koordynację – powiązanie różnych służb poprzez struktury administracyjne i organizacyjne – jest bardziej radykalnym podejściem niż koordynacja. Integracja wpisuje się, w istocie, w holistyczną koncepcję, opartą na uznaniu wielości potrzeb i na wzajemnej zależności potrzeb wszystkich osób. Przykłada się więc wagę raczej do globalnego systemu niż do wydzielonych jednostek. Wśród czynników utrudniających integrację należy wymienić zakorzenioną kulturę pracy, bariery między różnymi służbami lub instytucjami oraz różnorodność źródeł finansowania, jak i systemy biurokratyczne, zhierarchizowane struktury i inne złożone czynniki natury organizacyjnej (Pillinger, 2001, strona 66).

Integracja może i musi być postrzegana jednocześnie jako środek i jako cel sam w sobie. Jako środek, wymaga ona przyjęcia szczególnego sposobu postępowania, skupionego na udziale i partnerstwie (powrócimy do tej kwestii dalej). Jako cel, może być ona rozważana na dwa sposoby. Chodzi bądź o objęcie wszystkich usług, co będzie miało za skutek stworzenie jednego okienka skupiającego wszystkie te usługi; podejście to, jednakże, prowadzi czasem do nadmiernego upraszczania charakteru potrzeb, który jest jednak złożony i do umieszczania służb publicznych w perspektywie konsumeryzmu. Bądź uznaje się, że z powodu istnienia potrzeb, zbyt złożonych by mogły zostać zaspokojone przez jedną służbę, należy kierować użytkowników od jednej służby do innej w sposób skoordynowany: «ośrodek zintegrowany» lub «platforma służb» są więc preferowane w tym kontekście. W tym drugim rozwiązaniu integracja oznacza konieczność brania pod uwagę osoby w jej całości, w konsekwencji czego tworzone są projekty lub programy zmierzające do zaspokojenia wszystkich potrzeb w sposób zintegrowany. Te dwie interpretacje jednak nie wykluczają się wzajemnie. Przeciwnie, są one ściśle ze sobą powiązane i powinny, idealnie, być obie uważane za cel, który należy osiągnąć.

4.1.5. Partnerstwo i integracja społeczna

Partnerstwo jest praktycznym aspektem integracji, środkiem, poprzez który jest ona realizowana.

Partnerstwo społeczne, to jest wspólna realizacja różnych interesów, w ramach planowania gospodarczego i społecznego, wymyślone zostało w Europie. Jego zalety są niewątpliwe. Niedawno przeprowadzone badanie OECD (2001) pokazuje na przykład, że partnerstwa na szczeblu lokalnym zdolne są doprowadzić do poprawy zarządzania i tworzenia synergii między programami rządowymi a inicjatywami lokalnymi, celem zaspokojenia potrzeb nie zaspokojonych do tej pory. Prace CS-EM i CS-PS przekonywująco pokazują również wagę partnerstwa i sposób, w jaki pozwala ono podnieść efektywność i jakość usług. Jednakże, jak pokreśliły to organizacje pozarządowe na Światowym Szczycie Rozwoju Społecznego, który odbył się w Genewie w 2000 roku, okazuje się konieczna nowa koncepcja współpracy i partnerstwa między strukturami państwowymi a społeczeństwem obywatelskim (Prezydencja irlandzka/Rada Europy, 2000, strona 61). Inaczej mówiąc, partnerstwo niekoniecznie pojawia się spontanicznie. Z tych i innych powodów trzeba wobec tego brać pod uwagę warunki sprzyjające jego zawiązaniu się i rozwojowi.

Jedną z podstawowych idei, na których opiera się koncepcja partnerstwa, jest odnowienie i wzmocnienie demokracji. Partnerstwo musi więc objąć wszystkich zainteresowanych i wymaga chęci motywowania ich. Jeżeli chodzi o wagę partnerstwa, CS-EM i CS-PS zalecają wykorzystywanie możliwie szerokiego wachlarza organizacji i uczestników, z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych, zwłaszcza administracji lokalnej i regionalnej, instytucji udzielających pomocy spo-

tecznej, organizacji pracodawców i zawodowych, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i innych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, jak i bezrobotnych, kobiety i mniejszości etniczne. Partnerstwo zakłada również ustalenie pewnego rodzaju stosunków. Jest ono zwłaszcza nie do pogodzenia z hierarchią, w zakresie, w jakim wymaga stosunków polegających na współpracy, w ramach których uczestnicy mają mniej lub bardziej równą pozycję.

Partnerstwo przybiera różne formy i funkcjonuje na różnych szczeblach. Może, na przykład, obejmować organizacje dostarczające usług lub świadczeń w różnych obszarach; sektory zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, ochrony socjalnej i zatrudnienia, w tym organizacje pozarządowe, pracują wtedy razem w celu planowania i świadczenia usług. Inne rozwiązanie polega na łączeniu różnych szczebli administracji i podziałów geograficznych. Przypomnijmy, że Kongres europejskich władz lokalnych i regionalnych (CPLRE) w swoim Zaleceniu numer 52 (1998) stwierdził, że region jest odpowiednim szczeblem partnerstwa między organizacjami publicznymi a prywatnymi. CS-EM wspiera silny wymiar lokalny partnerstwa, podkreślając, że to na tym właśnie szczeblu grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji żyją i próbują korzystać ze swoich praw. CS-EM i CS-LO podkreślają lokalny charakter wielu rynków pracy i mieszkalnictwa. W bardziej rozwiniętej formie, partnerstwo umożliwia osobom bezpośrednio zainteresowanym wypowiedzenie się i wpływanie na proces planowania. Tak jak podkreśliła to Rada Europy w Strategii Spójności Społecznej, organizacje pozarządowe pokazały, że głos najsłabszych może być słyszalny i mogą oni proponować idee użyteczne w toku wypracowywania polityki.

4.1.6. Przejrzystość i otwarcie

Tajemnica i brak informacji są nieprzyjacielami przejrzystości, a więc i praw społecznych. Dominują one w wielu dziedzinach i wywołują konflikty nie tylko między pracownikami a użytkownikami (lub ich obrońcami), ale również w łonie samych służb i agencji, czego konsekwencją jest fragmentyzacja różnych jednostek. Wynika z tego pewien rodzaj usztywnienia i, w skrajnych przypadkach, postrzeganie konfliktu interesów między «nimi» a «nami». W pewnych okolicznościach fakt sprawozdawania, wymiany informacji i stosowania innych dobrych praktyk proceduralnych jest przede wszystkim przedstawiany jako kwestia wewnętrzna. Użytkownicy usług są powszechnie postrzegani nie tylko jako inni i zewnątrzni, ale też, w pewien sposób, jako jednolita masa: postawa, która jest tak przyczyną, jak i skutkiem przykładania niewielkiego znaczenia do korzystania przez nich z ich praw, świadczenia usług i monitorowania stopnia ich zadowolenia. Ponadto, komunikowanie się i wymiana informacji nie jest ani priorytetowa, ani traktowana jako problem. Przekonaliśmy się wcześniej (w paragrafie 3.5 powyżej), że przechowywanie, przepływ i jakość dostarczanych informacji oraz drogi ich rozpowszechniania były poddawane krytyce. Polityka przejrzystości i otwarcia wymaga udoskonalonej strategii komunikowania się na wielu szczeblach (w rozumieniu takim, że musi ona zmierzać do osiągania różnych celów, wykorzystując różne środki). Oznacza ona również dostępność zasadniczych elementów otwartego podejścia takich jak, na przykład, mediatorzy, mechanizmy odwoławcze, jasny podział odpowiedzialności między służbami a sektorami oraz otwartą strukturę podejmowania decyzji. Jest to dziś jednak rzadkim przypadkiem.

4.1.7. Równość

Nie można uzasadnić zróżnicowanego dostępu do zasadniczych praw społecznych. Z zasady przysługują one wszystkim. Jednakże podziały społeczne są głęboko zakorzenione, nierówności

ujawniają się czasem w braku dostępu do niektórych praw społecznych, tak że ludzie tym dotknięci lub bardziej wrażliwi z powodu nierówności społecznych, są również tymi, którzy napotykają najwięcej trudności w korzystaniu z praw. Płeć jest również powszechnym źródłem nierówności: widzimy w tym dowód dodatkowych trudności, na jakie napotykają kobiety w korzystaniu z praw społecznych. Do nierówności z powodu płci dochodzi w wielu krajach, w różnym stopniu, obok występują też nierówności z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, ze względów społeczno-gospodarczych. Prace różnych wyspecjalizowanych komitetów w zakresie dostępu pokazały nie tylko istnienie grup znajdujących się w najgorszej sytuacji we wszystkich krajach, ale również uderzające podobieństwo sytuacji w poszczególnych krajach.

Wydaje się więc użyteczne wskazać jeszcze raz na zasadę równości, jako na zasadę dobrych praktyk w dziedzinie korzystania z praw. Najbardziej rozwinięte procedury realizacji równości dotyczą stosunków między płciami. Unia Europejska jest bardzo zawansowana w tej dziedzinie, wyróżnia się w tym od kilkunastu lat. Wydaje się, że podejście w dziedzinie równości płci może być dziś podsumowane w następujący sposób: formalne aspekty prawne muszą być uzupełnione aktywnymi działaniami, zmierzającymi do zintegrowania równości mężczyzn i kobiet w procedurach i praktyce. Cel polega na uczynieniu tak, by równość mężczyzn i kobiet była zawsze brana pod uwagę i by czyniono zadość wymaganiu, by znajdowała się wśród celów we wszystkich programach, na wszystkich szczeblach i na wszystkich etapach procesu wypracowywania polityki. To dwuetapowe podejście mogłoby też być stosowane do innych źródeł nierówności. CS-EM, na przykład, zajęła się kwestią nierówności w dostępie do zatrudnienia i szkolenia grup znajdujących się w najgorszej sytuacji pod względem ekonomicznym (zwłaszcza osób niepełnosprawnych, mniejszości etnicznych, osób młodych oraz osób starszych). Komitet stwierdził, że każda z tych grup odczuwała różne potrzeby i trzeba było to brać pod uwagę kształtując politykę w zakresie dostępu do zatrudnienia, w tym w ramach inicjatyw opierających się na lokalnym partnerstwie.

4.1.8. Monitorowanie i ocena wdrażania

Jednym z powracających tematów w obszarze przeszkód w korzystaniu z praw społecznych, jest przepaść, jaka istnieje między formalnymi postanowieniami, ustanawiającymi prawa a ich stosowaniem, nawet jeżeli postanowienia te są doskonale jasne i precyzyjne. Monitorowanie i ocena mogą odgrywać w tej dziedzinie rolę zasadniczą. Dla przyszłości praw społecznych ważne jest, by rozpocząć proces umożliwiający zarazem uwidacznianie braków systemu i definiowanie nowych potrzeb.

Brak informacji na temat praktycznego wdrażania praw społecznych stanowi obecnie zasadniczy brak, konstатовany przede wszystkim na poziomie państw członkowskich, ale również w regionach i na szczeblu lokalnym. Trzeba również stwierdzić brak europejskiej bazy porównywalnych danych w tej dziedzinie. Fakt, że każdy wyspecjalizowany komitet w dziedzinie dostępu miał zebrać nowe empiryczne dane, mówią wiele o braku porównywalnych informacji w poszczególnych krajach. Państwa członkowskie muszą kontynuować wysiłki, aby zwiększyć porównywalność danych statystycznych, przy czym celem końcowym powinna być standaryzacja, oparta na wspólnych europejskich kryteriach. Wybór wskaźników i, w szczególności, wskaźników jakościowych, ma zasadnicze znaczenie. Świadoma tej rzeczywistości, Rada Europy podjęła już definiowane wskaźników spójności społecznej, w ramach Wydziału Rozwoju Spójności Społecznej. Podkreślimy również, w tym kontekście, znaczenie badań poświęconych wykluczeniu i nierówności społecznej w każdym z państw członkowskich.

Krajowe obserwatoria sytuacji w dziedzinie mieszkalnictwa, zalecane przez CS-LO, powinny być postrzegane jako forma monitorowania na szczeblu krajowym. Koncepcja ta mogłaby być również rozszerzona na krajowe obserwatoria praw społecznych, które miałyby potrójne zalety: stanowić formę zintegrowanego podejścia do praw społecznych na szczeblu krajowym, uzupełnić prace Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (powołanego do kontrolowania zgodności polityki krajowej z Europejską Kartą Społeczną) oraz zbierać i rozpowszechniać dostępne informacje. Monitorowanie powinno dokonywać się na wielu szczeblach i obejmować ankiety dotyczące satysfakcji użytkowników w różnych dziedzinach ochrony socjalnej. To zbieranie informacji dawałoby oczywiście inne korzyści z punktu widzenia wypracowywania polityki i programów oraz wspierałoby analizę i uzyskiwanie informacji zwrotnych.

4.2. Kilka konkretnych przykładów stosowania dobrych praktyk

W części tej przedstawionych zostało kilka przykładów projektów i inicjatyw realizowanych w różnych krajach, aby pokazać, w jaki sposób problemy i przeszkody mogą być pokonywane. Większość przykładów wybranych zostało odpowiednio do możliwości ich dostosowania oraz ze względu na fakt, że dotyczą one już istniejących, hojnych systemów pomocy społecznej.

Większość przykładów jest nowa i wybrane one zostały tak, by spełniały jednocześnie wiele kryteriów. Po pierwsze, pokazują one działania konkretne, wynikające ze zintegrowanego podejścia. Te rodzaje działań związane są więc z wcześniejszą dyskusją dotyczącą zasad w dziedzinie wspierania dostępu do praw społecznych, pokazując niepodzielność praw społecznych ludzi i ich potrzeb (oraz sposobu ich zaspokajania). Po drugie, dotyczą praktyk ustanowionych wstępnie przez samych świadczących usługi i wobec tego pokazują wewnętrzną dynamikę zmiany. Po trzecie, dotyczą one projektów wynikających z lub będących konsekwencją etyki partnerstwa, tak czy chodzi o współpracę między różnymi świadczeniodawcami a sektorami czy między wieloma szczeblami (lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym). Po czwarte, dotyczą inicjatyw podjętych lub inspirowanych przez użytkowników, aby zaspokoić ich potrzeby.

Pierwszy wybrany przykład jest doskonale reprezentatywny dla podejścia łączącego skupienie na całym zespole praw społecznych oraz integrację i partnerstwo. Uznanie wielowymiarowego aspektu potrzeb uprawnionych narzuca wybór zmierzający do zapewnienia im odpowiedniego mieszkania, poprzez dawanie im również możliwości szkolenia zawodowego i pracy najemnej. Osoby zidentyfikowane jako wymagające pomocy są bezpośrednio włączane w zaspokajanie ich własnych potrzeb. Fakt, że projekty takie jak IGLOO zostały rozpoczęte w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej (jak i w kilku krajach nie będących członkami Unii), nadaje im zarazem charakter europejski, jak i krajowy oraz lokalny.

IGLOO

(wewnątrz i na zewnątrz Unii Europejskiej)

Chodzi o wspólną inicjatywę Europejskiego komitetu koordynacji sektora mieszkalnictwa socjalnego (CECODHAS), Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC) oraz Europejskiej Federacji Krajowych Stowarzyszeń pracujących z bezdomnymi (FEANTSA). Zainspirowany zintegrowanym podejściem «mieszkanie-praca», projekt ten ma, jako zasadniczy cel, dostarczenie zasobów lokalnym instytucjom właściwym w zakresie zapewniania dostępu do mieszkań, szkolenia i pracy osób znajdujących się w najgorszej sytuacji.

Ustanowione w 1995 roku, IGLOO polega na ustanawianiu platform na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, w celu znalezienia praktycznych rozwiązań na rzecz integracji poprzez mieszkanie i pracę, na szczeblu lokalnym. Partnerstwo różnych szczebli i organizacji jest zasadą i metodą. Podobnie jest z integracją, ponieważ model jako całość inspirowany jest globalnym podejściem «mieszkanie-praca-szkolenie-usługi». Celem partnerstwa IGLOO jest umożliwienie zainteresowanym uzyskania odpowiedniego mieszkania i pewnej pracy, dzięki szkoleniu zawodowemu. Konkretnym sposobem dojścia do tego jest budowanie i odnawianie ich istniejących mieszkań. Projekty kończą się uzyskaniem stałych mieszkań, dostosowanych do potrzeb grup celowych i tworzeniem stałych miejsc pracy lub systemów pomocy społecznej. Zainteresowanymi osobami są jednostki żyjące na marginesie społeczeństwa: bezdomni, mieszkający w mieszkaniach o niskim standardzie lub lokatorzy zagrożeni wysiedleniem. Wiele projektów IGLOO wiąże się więc z lokalnymi inicjatywami podejmowanymi przez władze lokalne na rzecz renowacji i budowy mieszkań.

IGLOO, którego działania europejskie subwencjonowane są przez Unię Europejską w ramach projektu pilotażowego wspieranego przez Europejski Fundusz Społeczny, nie ogranicza się do jednego kraju. W istocie, krajowi i regionalni członkowie z różnych organizacji podpisali protokoły o współpracy w czternastu krajach członkowskich Unii Europejskiej. Do dnia dzisiejszego zostało rozpatrzonych ponad sto projektów. Poza realizacją projektów, IGLOO umożliwia również systematyczną wymianę informacji.

Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji, patrz strona internetowa <http://www.feantsa.org>.

Następny przykład, pochodzący z Irlandii, dotyczy projektu wdrożonego przez ministerstwo odpowiadające za zabezpieczenie społeczne, którego celem było zaspokojenie, w sposób zintegrowany, różnych potrzeb rodzin z grup ryzyka. Projekt jest interesujący przede wszystkim dlatego, że inicjatywa należy do świadczących usługi publiczne, nawet jeżeli działania w ramach projektu opierają się na współpracy wielu biur i usług. Ponadto, projekt uznaje wielość potrzeb osób zainteresowanych i zmierza do zaspokojenia tych potrzeb w sposób skoordynowany. Ma również zaletę generowania informacji i zintegrowanego podejścia w dziedzinie przekazywania informacji. W końcu, wpisuje się w innowacyjne podejście, jak dowodzi tego podjęcie inicjatywy Family Services Project, opierającej się na zjednoczonym wysiłku w celu świadczenia usług osobom blisko miejsca ich zamieszkania.

Family Services Project (Irlandia)

Ten irlandzki projekt jest jeszcze w stadium wypracowywania i dotyczy tylko niewielkiej liczby stref miejskich znajdujących się w najgorszej sytuacji. Jego celem jest danie rodzinom z grup ryzyka zintegrowanego dostępu do informacji i usług w dzielnicach, w których mieszkają. Rozpoczęty przez ministerstwo odpowiedzialne za sprawy socjalne (departament spraw socjalnych, wspólnot lokalnych i rodzin), obejmuje zwłaszcza wdrożenie koncepcji jednego okienka i ma za ogólny cel poprawę sytuacji osobistej jednostek i rodzin.

Projekt oparty jest na idei, że udział wspólnoty i obecność na szczeblu lokalnym mają zasadnicze znaczenie dla skutecznego udzielania pomocy rodzinom. Akcent położony jest na założeniu współpracy między instytucjami, opartej na bliskiej współpracy wielu organizacji rządowych

i charytatywnych. Program zindywidualizowanej pomocy proponowany jest niewielkiej grupie rodzin, mających złożone potrzeby. Rodziny te są niepełne, zdane na pomoc społeczną lub rozliczana jest nad nimi opieka przez pracownika socjalnego. Projekt obejmuje pracę z każdą osobą, tak aby wzmocnić jej zdolność do poprawy sytuacji osobistej i rodzinnej oraz aby zdobyła dostęp do szkolenia i pracy.

Projekty pilotażowe są stale oceniane, a niedawno sporządzony raport zaleca, między innymi, rozszerzenie projektu na cały kraj.

Aby uzyskać więcej informacji szczegółowych, patrz strona internetowa: <http://www.dscfa.ie>

Następny przykład pochodzi z Węgier i jest on znaczący z kilku względów. Pokazuje on, po pierwsze, że trzeba udzielać pomocy osobom w zaspokajaniu ich potrzeb, ponieważ zainteresowani, kiedy już uzyskają zasoby oddawane im do dyspozycji, mogą stać się samodzielni. Inaczej mówiąc, czasem wystarczy pokazać ludziom właściwy kierunek. Po drugie, projekt umożliwia stosowanie rozwiązań w wielu obszarach. Sama ziemia i maszyny nie wystarczają, zainteresowani są szkoleni i ukierunkowywani, aby stać się producentami lub niezależnymi przedsiębiorcami. Po trzecie, projekt ten jest dobrym przykładem korzyści, jakie daje współpraca sektora publicznego, prywatnego i charytatywnego. Ma on również tę zaletę, że jest adresowany do grupy, to jest Cyganów i Romów, znajdujących się w najgorszej sytuacji jeżeli chodzi o dostęp do praw społecznych i zatrudnienia, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej.

Program socjalny adresowany do rolników, wspierający przedsiębiorczość (Węgry)

Rolniczy region Sarkad, na Węgrzech, położony jest przy granicy z Rumunią. W 1992 roku stopa ogólnego bezrobocia wynosiła 25% i osiągnęła 100% w społeczności romskiej, stanowiącej 12% ludności miejscowej.

Projekt, rozpoczęty w 1993 roku, był pomyślany jako mający na celu udzielanie pomocy rodzinom mającym co najmniej troje dzieci i jednocześnie mającym w swoim składzie osoby długoterminowo bezrobotne lub osiągające dochody niższe niż średnia. Lokalny socjalny ośrodek pomocy i wsparcia był inicjatorem projektu; projekt ten uzyskał również wsparcie fundacji CERES oraz służb zatrudnienia gminy Békés. Program skorzystał również z porad Fundacji rozwoju przedsiębiorstw powiatu, zaś Ministerstwo Spraw Socjalnych udzieliło wsparcia finansowego, a krajowa kasa oszczędnościowa udzielała zainteresowanym uczestnikom kredytów produkcyjnych.

Projekt obejmował tak aspekty ekonomiczne, zawodowe, jak i socjalne. Obejmował on program wspierania zatrudnienia i umożliwiał uczestnikom przeszkolenie w zakresie nowych technik produkcji rolniczej, tworzenia przedsiębiorstw, poszukiwania pracy i rozwijania osobistej samodzielności. Dostarczane były materiały i narzędzia – nasiona, produkty chemiczne i wyposażenie – jak i przyznawana była ziemia. Celem było umożliwienie rodzinom wykonywania pracy tylko dla pokrycia ich własnych potrzeb oraz udzielanie im pomocy w staniu się producentami i niezależnymi przedsiębiorcami. W 1996 roku w projekcie uczestniczyły już około trzy tysiące rodzin.

Doświadczenie to zostało rozszerzone na około trzysta innych ośrodków, wsi i osad na całych Węgrzech i dotyczy dzisiaj ponad dwunastu tysięcy rodzin.

Przykład następnym dotyczy ustawodawstwa francuskiego i odnosi się do serii skoordynowanych rozwiązań, przyjętych w celu zapewnienia poszanowania jednakowej godności wszystkich w dziedzinie opieki zdrowotnej. Inicjatywa dotyczy służb opieki zdrowotnej jako punktu dostępu do innych praw społecznych i zmierza do zniesienia barier między różnymi służbami, zwłaszcza na szczeblu regionalnym. Programy regionalne przyjęte w tych ramach oparte są na założeniu, że trudności i potrzeby ludzi są wzajemnie zależne i, w konsekwencji, programy zmagają się z przyjmowaniem wielowymiarowych i skoordynowanych rozwiązań. Zdrowie jest postrzegane raczej jako prawo zasadnicze, niż prawo dodatkowe. Projekt przyznaje szczególne miejsce partnerstwu, w tym z użytkownikami i służbami.

Regionalne programy dostępu do prewencji i opieki zdrowotnej (Francja)

Ustawa o kierunkach walki z wykluczeniem, ogłoszona we Francji 29 lipca 1998 roku i oparta na poszanowaniu jednakowej godności wszystkich, gwarantuje tak prawa zasadnicze, jak i zapewnienie spójności polityki wspierającej dostęp do nich.

W ramach podejścia dotyczącego zintegrowanej polityki, realizacja aspektu «zdrowie» opiera się na obowiązkowym wypracowywaniu regionalnych programów dostępu do prewencji i opieki zdrowotnej (PRAPS). Dzięki przyjęciu celu, jakim jest poprawa stanu zdrowia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, programy te stanowią drogi dostępu do innych praw społecznych oraz metodę otwierania służb opieki zdrowotnej na służby socjalne i główną politykę publiczną, mającą bezpośredni wpływ na zdrowie.

Wśród działań podjętych w ramach PRAPS, należy wymienić:

- stworzenie obserwatoriów realizacji powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, z udziałem instytucji ubezpieczeniowych i stowarzyszeń grupujących świadczeniobiorców;
- powierzenie szpitalom publicznym zadania aktualizowania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego oraz czuwania nad odpowiednimi warunkami mieszkaniowymi, umożliwiającymi kontynuowanie leczenia po wyjściu ze szpitala;
- ofertę opieki lekarskiej związanej z medycyną pracy, dla osób nie będących pracownikami, w perspektywie ich reintegracji lub wzięcia na utrzymanie z powodu niepełnosprawności lub stanu zdrowia;
- wzmocnienie rozpoznania trudności językowych, w celu zapewnienia lepszego dostępu do edukacji;
- powiązanie aktorów, zainteresowanych poprawą warunków mieszkaniowych oraz zidentyfikowanie mieszkań substandardowych;
- organizowanie multidyscyplinarnych szkoleń, w partnerstwie ze społecznościami doświadczającymi istotnych trudności.

Służby państwowe pełnią główną rolę animatora, tak aby spowodować przełamanie barier, ustanowienie powiązań i podjęcie działań koordynacyjnych, tak w ramach podejmowanych przez nie działań związanych z walką z wykluczeniem w dziedzinie opieki zdrowotnej, ochrony socjalnej, edukacji, mieszkania, zatrudnienia i innych), jak i podejmowanych wraz ze wspólnotami lokalnymi, środowiskami zawodowymi i zakładami opieki zdrowotnej, stowarzyszeniami. Te potencjalne partnerstwa są wymienione w ustawie, aby pogodzić podejmowane przez nie wysiłki w dziedzinie diagnozowania na szczeblu departamentu i w wypracowywaniu, realizacji i monitorowaniu PRAPS.

Budowanie w każdym regionie takich stosunków partnerskich wymaga wspólnego uzmysłowienia sobie potrzeb i aspiracji społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. To oznacza, że determinujące znaczenie ma udział zainteresowanych społeczności w uwrażliwianiu, motywowaniu i szkoleniu aktorów instytucjonalnych i zawodowych.

Aby uzyskać więcej informacji, patrz strona internetowa: <http://www.sante.gouv.fr> (pod PRAPS).

Następny przykład dotyczy również inicjatywy wpisującej się w wielodyscyplinarne i innowacyjne podejście do rekonwersji i integracji robotników, których umiejętności stały się przestarzałe. Dotyczy on więc wszystkich wspólnot, miast, aglomeracji i regionów Europy, których tkanka gospodarcza uległa porwaniu, jak i wielu osób lub grup zawodowych, których umiejętności stały się zbędne lub obniżona została ich wartość. Pokazuje on szczególnie sposób, w jaki ludzie mogą wykorzystywać w oryginalny sposób istniejące struktury (tu – związek zawodowy) w celu wywierania wpływu na swoją przyszłość. Partnerstwo ustanowione między związkiem zawodowym, dyrekcją i pracownikami zasadniczo przyczyniło się do powodzenia projektu.

Podnieść zdolność do integracji zawodowej hutników zwalnianych ze względów gospodarczych (Rumunia)

W konsekwencji restrukturyzacji przemysłu metalurgicznego w Rumunii, zwolnionych zostało około czterdzieści tysięcy pracowników. Programowi restrukturyzacji towarzyszyło porozumienie zawarte w celu udzielania zwalnianym hutnikom pomocy w znalezieniu stałej pracy tak szybko jak to możliwe, dzięki przekwalifikowaniu, czasowemu zatrudnieniu przy projektach komunalnych, wspieraniu tworzenia małych przedsiębiorstw, jak i zachęcaniu do przenoszenia się do regionów, w których jest praca.

Utworzona została instytucja UNIRMET (Krajowy związek na rzecz przekwalifikowania hutników). Mając trójstronną strukturę (dyrekcja, pracownicy i przedstawiciele regionalnych ośrodków szkolenia zawodowego), korzystała ona również z subwencji przyznawanych przez fundusz solidarności krajowej hutników, finansowanego przez przedsiębiorstwa będące sygnatariuszami porozumienia, ze składek pracowników i z darowizn pochodzących z różnych źródeł.

Zwalniani pracownicy podpisywali na rok umowę z UNIRMET, co pozwalało im uczestniczyć w następujących programach:

- bezpłatne szkolenie zawodowe w nowym zawodzie, z możliwością natychmiastowego zatrudnienia;
- udział w projektach komunalnych, w czasie kiedy UNIRMET wyszukiwał pracę dostosowaną do umiejętności zainteresowanych;
- porady przy tworzeniu przedsiębiorstwa i subwencje przyznawane w fazie rozruchu;
- zwrot kosztów przeprowadzki uczestników, którzy znaleźli stałą pracę w innym regionie.

Działania te, zrealizowane dzięki zaangażowaniu związków zawodowych i dyrekcji, umożliwiły osobom, które utraciły pracę, znalezienie innej pracy lub łatwe stworzenie własnego przedsiębiorstwa.

Belgijska karta ubezpieczonego pokazuje, jak na drodze prawnej można określić całość zasad zmierzających do udoskonalenia praw społecznych. Karta reguluje działanie wszystkich instytucji zabezpieczenia społecznego, które zobowiązane są do zdawania sprawy z jakości ich usług osobom korzystającym z nich lub potencjalnym uprawnionym. Informacja na temat praw zajmuje ważne miejsce w Karcie, zobowiązującej instytucje zabezpieczenia społecznego nie tylko do udzielania ubezpieczonemu, który o to zwraca się, wszelkich użytecznych informacji dotyczących praw, ale również do przekazywania wyjaśnień w ramach samej instytucji. Świadczący usługi są również zobowiązani do możliwie szybkiego załatwiania wniosków o świadczenia, a jeżeli nie są właściwi w sprawie, do przekazywania wniosku odpowiedniej instytucji. Kładąc nacisk na odpowiedzialność świadczących usługi, dokument ten zmierza do uczynienia instytucji bardziej świadomymi ich roli i bardziej szanującymi ubezpieczonych. W skrócie, Karta zmierza do zmiany sytuacji ubezpieczonych, wzmacniając efektywność ich praw społecznych. Potrzeby uprawnionych są punktem wyjścia do uregulowania organizacji systemu zabezpieczenia społecznego i warunków świadczenia usług socjalnych.

**Karta ubezpieczonego
(Belgia)**

Federalna ustawa belgijska z 11 kwietnia 1995 roku, która weszła w życie 1 stycznia 1997 roku, ustanawia «Kartę ubezpieczonego»: tekst określający pewien zespół zasad dotyczących praw osób (ubezpieczonych) w stosunku do instytucji zabezpieczenia społecznego.

Jej głównym celem jest ochrona ludności, poprzez ustalenie zespołu rozwiązań wiążących wszystkie instytucje zabezpieczenia społecznego, to jest instytucji «współ-publicznych» ubezpieczających, odpowiednio, pracowników, osoby pracujące na własny rachunek i urzędników, jak i instytucji pomocy społecznej. Zawiera ona liczne postanowienia tak pomyślane aby, bezpośrednio lub pośrednio, zapewnić faktyczny dostęp do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i usług pomocy społecznej.

Główne postanowienia Karty można streścić następująco:

1. Instytucja zabezpieczenia społecznego musi informować ubezpieczonego o jego prawach, na jego wniosek lub z własnej inicjatywy, w języku powszechnie zrozumiałym. Z drugiej strony, ubezpieczony może zadawać instytucji szczegółowe pytania; instytucja jest z kolei zobowiązana do podejmowania działań celem informowania społeczeństwa. Karta zobowiązuje instytucję, na którą nałożono obowiązek przekazywania tych informacji, do czynienia tego w określonym terminie.
2. Instytucja zabezpieczenia społecznego musi przekazywać wnioski o świadczenia, które zostały do niej skierowane omyłkowo, do instytucji właściwej oraz jednocześnie uprzedzać o tym wnioskodawcę.
3. Jeżeli osoba ma prawo do świadczenia, instytucja jest zobowiązana, w pewnych okolicznościach, do przyznania jej świadczeń z urzędu, nawet jeżeli zainteresowany nie złożył wniosku w tej sprawie. Do dnia dzisiejszego rozwiązanie to nie zostało jednak uregulowane w drodze przepisów wykonawczych.
4. Instytucja zabezpieczenia społecznego musi bez zwłoki załatwić każdy wniosek o świadczenia. Wnioskodawca musi być informowany o podjętej decyzji dotyczącej go, nie później niż w ciągu miesiący i, w przypadku decyzji pozytywnej, otrzymywać świadczenie przez następne cztery miesiące. W przypadku opóźnienia, instytucja musi wypłacić ubezpieczonemu odsetki.

5. Instytucja zabezpieczenia społecznego musi dołączyć do każdej decyzji wysyłanej ubezpieczonemu opis możliwości odwołania się, jak i formy i terminów, jakie muszą być w takim przypadku przestrzegane, jak również wskazać numer sprawy i służby, które się nią zajmują, podobnie jak nazwisko osoby odpowiedzialnej oraz sposób, w jaki można się z nią skontaktować.
6. Jeżeli zostanie stwierdzone, że decyzja jest błędna, instytucja zabezpieczenia społecznego podejmuje nową decyzję. Po upływie terminu złożenia odwołania, wnioskodawca nie może ponosić żadnych negatywnych konsekwencji (na przykład jeżeli zmieniona kwota świadczenia jest niższa niż uprzednio przyznana). Inaczej jest, jeżeli pierwotna decyzja jest efektem oszustwa, podstępu lub działań oszukańczych: w takim przypadku ubezpieczony zobowiązany jest do zwrócenia nienależnej wypłaty, wraz z odsetkami.

Aby uzyskać więcej informacji, patrz następujące strony internetowe:

<http://securitesociale.fgov.be>, <http://securitesociale.fgov.be/lex/francais/charte/19950411.htm>

Kolejny przykład dotyczy tworzenia miejsc pracy. Przedstawia on całą serię działań w zakresie walki z bezrobociem, przyjętych przez rząd litewski i zastosowanych na szczeblu lokalnym. Program ten ma, w istocie, silny wymiar regionalny: w szczególności dotyczy potrzeb lokalnych, wymagających intensywnej pomocy władz miejskich i zorganizowanych przez lokalny urząd pracy. Ponadto, charakteryzuje się bardzo ścisłymi kryteriami oceny, innowacyjności i przejrzystością.

Lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia (Litwa)

Świadomy konieczności stymulowania zatrudnienia na szczeblu lokalnym, rząd litewski podjął w 2001 roku pewną liczbę inicjatyw legislacyjnych w tym kierunku. Celem tej polityki jest stworzenie wspólnotom lokalnym szansy na udział w działalności gospodarczej i, poprzez to, rozwiązanie ich problemów społeczno-gospodarczych. Wśród innych celów znalazło się osłabienie skutków restrukturyzacji w regionach znajdujących się w najgorszej sytuacji i stworzenie silnie zintegrowanych wspólnot lokalnych, bardziej samodzielnych i dojrzałych.

Program dotyczy, w szczególności, grup zmarginalizowanych: bezrobotnych (dokładniej, bezrobotnych długoterminowo), osób młodych, kobiet mających dzieci na utrzymaniu i innych grup osób zidentyfikowanych przez lokalne biura zatrudnienia we współpracy z partnerami społecznymi.

Biura pośrednictwa pracy odpowiadają za organizację konkretnych inicjatyw na szczeblu lokalnym. Ustanawiają one zwłaszcza komitety wykonawcze, złożone z lokalnych partnerów społecznych i partnerów gospodarczych, które odpowiadają za ocenę proponowanych projektów, zgodnie z ustalonymi kryteriami. Aby projekt mógł być przyjęty, musi spełniać wiele warunków: po pierwsze musi być wspierany przez lokalne władze miejskie w formie subwencji, lokalnych pożyczek, wyposażenia, innych; po drugie, musi odpowiadać na zasadnicze potrzeby na lokalnym rynku pracy i zmierzać do zmniejszenia liczby osób korzystających ze świadczeń socjalnych; po trzecie, musi obejmować inne wspólnoty lokalne; po czwarte, jego efektem musi być zwiększenie możliwości zatrudnienia, zwłaszcza poprzez zwrócenie uwagi na umożliwianie nowych działań gospodarczych lub świadczenia usług socjalnych.

Program jest subwencionowany przez państwo i uważa się, że koszt stworzenia miejsca pracy nie powinien przekraczać równowartości czterech wynagrodzeń minimalnych (ustalonej na

125 euro). Ponadto, inicjatorzy przyjętego projektu muszą zebrać środki na pokrycie co najmniej 35% łącznego kosztu jego realizacji. Rząd przekazał, zgodnie z tymi zasadami, równowartość 359.420 euro z budżetu państwa w 2001 roku.

Projekty ocenione dotyczą dziesięciu wspólnot lokalnych, mających najwyższą stopę bezrobocia. Przygotowanych już zostało osiemdziesiąt sześć projektów, ale z uwagi na ograniczoną dostępność zasobów, do tej pory tylko szesnaście z nich zostało zrealizowanych.

Jednym z najbardziej interesujących efektów programu w 2001 roku było wypracowanie programów szkolenia, wydanie materiałów pedagogicznych i metod oceny, finansowania, nadzoru i sporządzania sprawozdań, które będą mogły być wykorzystywane w ramach nowych projektów. Ponadto, wobec sukcesu programu, rząd zdecydował o przyznaniu 724.638 euro na nowe projekty w roku 2002.

Aby uzyskać więcej informacji, patrz na następującej stronie internetowej: <http://www.ldb.lt>.

Ostatni przykład dotyczy projektu międzynarodowego. Szkoły drugiej szansy, jak wskazuje ich nazwa, stwarzają nową możliwość osobom młodym, pochodzącym z grup znajdujących się w najgorszej sytuacji, zdobycia wykształcenia. Jedną z głównych cech charakterystycznych projektu polega na indywidualizacji studiów, która bierze pod uwagę pochodzenie kulturowe, a zwłaszcza przynależność do grupy mniejszościowej. Podejście to, oparte na indywidualnym podejściu, wzmocnione jest ponadto systemem wsparcia w toku szkolenia zawodowego i wykonywania pracy. W końcu, szkoły drugiej szansy mają zaletę łączenia studiów i pracy z nabywaniem doświadczenia zawodowego i aktywnym poszukiwaniem pracy.

Szkoły drugiej szansy (wewnątrz i na zewnątrz Unii Europejskiej)

Biała księga na temat edukacji i szkolenia, przyjęta przez Komisję Europejską 29 listopada 1995 roku, jest punktem wyjścia dla inicjatywy zatytułowanej «szkoły drugiej szansy». Dzięki szkołom eksperymentalnym, młode osoby, które nie mają wiedzy ani umiejętności niezbędnych aby w pełni korzystać ze szkolenia lub aby wykonywać pracę i nie podlegają obowiązkowemu nauczaniu, mają tworzone nowe możliwości zdobycia wykształcenia i kwalifikacji.

Obecnie istnieje dwadzieścia szkół tego rodzaju, rozsianych w jedenastu państwach członkowskich Unii Europejskiej i w dwóch państwach kandydujących do Unii Europejskiej (Bułgaria i Litwa). Sieć partnerstwa, nazywana «E2C», ustanowiona została też między szkołami w różnych państwach.

Koncepcja szkół drugiej szansy opiera się na współpracy między tymi instytucjami a lokalnym przemysłem i proponuje połączenie formalnej nauki z praktyczną pracą. Nauczanie w tych instytucjach uprzywilejowuje rozumienie społeczeństwa i jego funkcji. Celem jest udzielenie pomocy młodym osobom, mającym problemy społeczne i pozbawionym wykształcenia, w znalezieniu pracy i dochodów, dzięki zindywidualizowanemu programowi studiów i szkolenia praktycznego.

Każda szkoła drugiej szansy różni się jeżeli chodzi o metody pedagogiczne, warunki przyjęcia i grupy wiekowe. W Szwecji, szkoły drugiej szansy przeznaczone są dla osób w wieku od szes-

nastu do dwudziestu lat. W szkoleniach w Norrköping wypróbowuje się nowy sposób łączenia edukacji i szkolenia zawodowego, w celu zwalczania niedostosowania społecznego. Pierwszeństwo przyznawane jest więc osobom młodym, mającym problemy psychospołeczne, pochodzącym z rodzin imigrantów (w tym Romów) lub mającym trudności w szkole.

Szkoła w Norrköping nawiązała ścisłą współpracę z przedsiębiorstwami lokalnymi, w szczególności z przedsiębiorstwami małymi i średnimi. Innymi partnerami, którzy zaproponowali miejsca pracy w ramach szkolenia, są: instytucja rządowa, przedszkole i stowarzyszenie na rzecz kształcenia dorosłych. Nauczanie jest dostosowane do potrzeb i życzeń każdego studenta, któremu przyzwany jest doradca, mający niezbędne umiejętności i podpisujący z nim umowę, opisującą szczegółowo wzajemne zobowiązania obu stron.

Po przeprowadzeniu oceny, program szkoły drugiej szansy był tematem, w lipcu 2000 roku, raportu końcowego, dotyczącego czternastu projektów pilotażowych. Wśród krajów, których raport dotyczył, znalazły się: Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje, patrz strona internetowa:
<http://europa.eu.int/comm/education/2chance>.

5. Kierunki polityki

Wskażmy najpierw, że zasadnicza część infrastruktury niezbędnej aby realizować prawa społeczne w Europie już istnieje, mimo pewnych braków. Napotymane problemy dotyczą zwłaszcza niedostatków w stosowaniu przyjętych rozwiązań lub wynikają z braku precyzji w prawnym sformułowaniu uprawnień. Zdarza się wobec tego czasem, że system nie może dostosować się do ewolucji potrzeb, które pierwotnie miał zaspokajać lub też nigdy nie był dobrze dostosowany do szczególnych i złożonych sytuacji związanych z realizacją praw społecznych. Świadczący usługi muszą więc być świadomi problemów mogących zaburzyć funkcjonowanie ich usług lub instytucji i wykazywać większą zdolność tak do monitorowania tych problemów, jak i, wraz z użytkownikami i organizacjami pozarządowymi, do regularnego analizowania dobrych praktyk. W tym kontekście musi być również wspierana możliwość i wola wymiany informacji na temat dobrych praktyk między różnymi krajami i regionami Europy. Ponadto, użytkownicy usług i świadczeniobiorcy muszą być traktowani jak obywatele. To oznacza, że muszą być traktowani jak uprawnieni.

Po przedstawieniu tych ogólnych zasad, spróbujmy teraz rozwinąć kierunki polityki w poszczególnych dziedzinach. Rozdział ten przedstawia szereg wytycznych międzysektorowych, odnoszących się do siedmiu wyzwań zidentyfikowanym w rozdziale 3 i uzupełnionych zasadami i praktykami zmierzającymi do wspierania dostępu do praw, przedstawionymi w rozdziale 4. Zasadnicze znaczenie mają priorytety, jakie muszą być brane pod uwagę w ramach wszystkich przyszłych działań w krótszym lub dłuższym okresie. Koncepcja «paneuropejskich i krajowych ram politycznych w dziedzinie praw społecznych» wychodzi na pierwszy plan.

Tablica 2 przedstawia główne kierunki polityki.

5.1. Wzmocnienie podstaw praw społecznych i poprawa udzielania świadczeń

Cel: wyraźne sformułowanie praw społecznych, możliwe do interpretowania i wyczerpujące

5.1.1. Zdefiniować prawa w sposób pełny i precyzyjny

Należy najpierw wypracować pełne ramy prawne i polityczne, tak aby zapewnić podstawy prawne uprawnień oraz podjąć zobowiązanie dotyczące ich realizacji poprzez ustanowienie odpowiednich mechanizmów. Ramy prawne mają zasadnicze znaczenie w tej kwestii: pilnie należy precyzyjnie określić prawa socjalne jako prawa absolutne, poprzez precyzyjne sformułowania, możliwe do łatwej interpretacji przez sądy i inne zainteresowane instytucje.

W tym kontekście, dla celów polityki i świadczenia usług, szczególne znaczenie ma zdefiniowane i określenie treści praw społecznych. Ta ostrożność jest tym bardziej konieczna, gdy chodzi o prawa stosunkowo nowe, takie jak prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym lub prawo do odpowiedniego mieszkania, tak jak są określone, w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej.

TABLICA 2: GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI, UMOŻLIWIAJĄCE USUWANIE PRZESZKÓD W DOSTĘPIE DO PRAW SPOŁECZNYCH

Rodzaj	Kierunki polityki
Sformułowanie prawa i odpowiedni zapis rozwiązań prawnych i innych	Wypracowanie spójnych i jasnych podstaw prawnych Program działań w celu poprawy świadczenia usług
Odpowiednie monitorowanie i stosowanie	Poprawa monitorowania świadczenia usług Ocena wpływu polityki i propozycji Karta użytkowników Walka z dyskryminacją i/lub różnym traktowaniem Tworzenie 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 wymagania realizacji ich praw społecznych Ustanowienie mechanizmów mediacji i pomocy
Zarządzanie i procedura	Zmniejszenie fragmentyzacji różnych służb lub szczebli administracji Spowodować udział 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 ruchomych służb Indywidualizować informacje, w zależności od grup celowych Okresowo oceniać jakość informacji i skuteczność strategii komunikowania się
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<i>Po stronie świadczących usługi:</i> Walczyć ze stygmatyzacją i uprzedzeniem 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 przyjmowanie klientów, lokale i uznawanie sytuacji użytkowników
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i> Przyznawać zasoby (w szerokim znaczeniu) danym 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

Mimo potrzeby istnienia pełnych ram prawnych, należałoby wyeliminować definicje i praktyki prawne oraz inne, mające obecnie jako skutek wykluczanie lub umożliwianie wykluczenia niektórych grup osób z korzystania ze świadczeń i usług socjalnych. W sytuacji, gdy ustawodawstwo nie może objąć wszystkich sytuacji, przepisy prawne powinny być formułowane w sposób stosunkowo

elastyczny, aby mogły zostać ewentualnie zastosowane w nieprzewidzianych sytuacjach i nie zamierzonych przypadkach wykluczenia, których pojawienie się może być wynikiem zbiegu zbyt rygorystycznych warunków prawnych i zmieniającego się kontekstu. Innymi słowy, lepiej przewidzieć margines swobody w interpretacji regulacji prawnych.

Jeśli o to chodzi, Europejska Karta Społeczna i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna stanowią dobry punkt wyjścia. Wszystkie kraje członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, powinny ratyfikować ten dokument, a zwłaszcza przyjąć artykuł 30 dotyczący prawa do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (postanowienie jedyne w swoim rodzaju w umowach międzynarodowych) oraz artykuł 31 dotyczący prawa do mieszkania.

Ponadto, państwa członkowskie Rady Europy powinny, w pierwszym rzędzie, rozważyć ratyfikowanie dokumentów wypracowanych przez organizację w dziedzinie społecznej, tak aby poprawić dostęp do niektórych praw społecznych całego społeczeństwa lub niektórych grup osób znajdujących się w najgorszej sytuacji. Konwencje, o których mowa, to Europejska konwencja dotycząca statusu prawnego pracownika migrującego oraz dokumenty dotyczące koordynacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (w szczególności Europejska konwencja o zabezpieczeniu społecznym). Ponadto, w ramach globalnych wysiłków na rzecz wzmocnienia praw społecznych, należy pilnie zachęcać państwa członkowskie do ratyfikowania dokumentów prawnych definiujących standardy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, takie jak Europejski kodeks zabezpieczenia społecznego i Protokół do niego. Państwa te powinny również być nakłaniane do stosowania innych międzynarodowych dokumentów prawnych, w tym zaleceń przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy i inne organizacje międzyrządowe. Powinny one ponadto podejmować wysiłki w celu przyjęcia i wykonywania zaleceń wypracowywanych przez instytucje międzynarodowe, takie jak Rada Europy, w dziedzinie przestrzegania międzynarodowych dokumentów prawnych dotyczących praw społecznych. Zalecane jest zwłaszcza ustanowienie mechanizmu monitorowania realizacji, tak aby nadzorować czynione wysiłki.

Rządy powinny również działać w celu wzmocnienia i stosowania ich krajowego ustawodawstwa, aby usunąć poważne luki w ich systemach zabezpieczenia społecznego oraz by ustalić minimalny próg dochodów lub poziomu życia, jeżeli nie zostało to jeszcze uczynione. Ważne jest, by ten minimalny próg dochodów nie został ustalony na zbyt niskim poziomie.

5.1.2. Ku bardziej odpowiedniemu systemowi

Podniesienie efektywności świadczenia usług socjalnych powinny umożliwić następujące działania, poprzez zdefiniowanie praw w sposób bardziej formalny i precyzyjny:

- przejrzysty system praw społecznych, obejmujący zasoby i procedury administracyjne niezbędne do uczynienia go bardziej efektywnym we wszystkich państwach członkowskich;
- uznanie przez wszystkich świadczących usługi i świadczenia wzajemnie zależnego charakteru potrzeb i praw społecznych oraz kontynuowanie wysiłków w celu integracji usług;
- zachęcanie władz publicznych (na wszystkich szczeblach) i właściwych organizacji międzynarodowych do wspierania i wypracowywania podejścia integrującego edukację, zatrudnienie, opiekę zdrowotną, mieszkania oraz usługi lub świadczenia ochrony socjalnej;
- oraz, uwzględnianie również tego celu w toku wypracowywania polityki (dotyczącej zwłaszcza opodatkowania, dóbr i własności ziemskiej) mogącej mieć wpływ na dostęp do praw społecznych.

Władze krajowe powinny również dostarczać właściwym urzędnikom oraz szerokiej publiczności informacji na temat ram prawnych (międzynarodowych, krajowych i lokalnych) w dziedzinie praw społecznych, jak i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Informacje te powinny dotyczyć nie tylko obowiązujących norm, ale również sposobu ich osiągania, wykonywania w kraju i na szczeblu lokalnym, przy ewentualnym udziale instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. Wzmocnienie monitorowania i stosowania

Cel: zapewnić odpowiednią realizację i funkcjonowanie praw, dróg odwoławczych i innych postanowień dotyczących praw społecznych

Monitorowanie świadczenia usług i świadczeń musi być przedmiotem najwyższej uwagi. Należałoby zwłaszcza, by mechanizmy tego rodzaju były przedmiotem porozumienia stron uczestniczących w kształtowaniu nowych programów lub, o ile to konieczne, w rewidowaniu starych programów. Powinny by również regularnie przeprowadzane ankiety, tak aby oceniać poziom zaspokojenia potrzeb uprawnionych i użytkowników, jak i w celu uzyskiwania uwag pracowników. Ta procedura monitorowania powinna być, ponadto, połączona z procedurą oceny efektywności, zwłaszcza jeżeli chodzi o osiągnięcie celów, które zostały wyznaczone służbom.

Szczególnie zalecana jest ocena wpływu polityki i projektów dotyczących praw społecznych. Może ona przyjąć kształt formalnej analizy rzeczywistych lub przewidywalnych efektów obecnej lub przyszłej polityki w dziedzinie rozszerzania dostępu do praw społecznych. Metoda ta jest równoważna z uwzględnianiem praw w ramach każdej polityki i była już wykorzystywana w ramach walki na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz walki z ubóstwem. Wśród kryteriów możliwych do wykorzystania w toku tej oceny znajdują się: eliminacja wszystkich przeszkód zidentyfikowanych w rozdziale 3, jak i równość dostępu do praw (w ich szerokim rozumieniu).

Abyp zapewnić taką realizację praw, niezbędne jest ustanowienie systemów odwoławczych, odpowiednich i przejrzystych, jak i możliwości złożenia odwołania w przypadku odmowy załatwienia wniosku wniesionego przez uprawnionego. Rozwiązania takie powinny odnosić się nie tylko do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (które są już przedmiotem bogatego orzecznictwa w ramach Europejskiej Karty Społecznej), ale również do opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, dostępu do programów aktywnego udziału w rynku pracy oraz uczenia się przez całe życie. Systemy odwoławcze powinny również przewidywać możliwość uzyskania przez wnioskodawcę odszkodowania w rozsądnym terminie po zakończeniu bezpłatnej i nieuciążliwej procedury.

Należy przewidzieć możliwość wprowadzenia karty użytkownika, jako środka zwiększenia przejrzystości i otwartości systemu. Podobna inicjatywa ma, w istocie, zaletę polegającą na jasnym zdefiniowaniu standardów, które właściwa administracja powinna spełniać jeżeli chodzi o rozpatrywanie wniosków o przyznanie świadczeń lub usługi. Wśród tych standardów znajdują się, zwłaszcza, uprzejmość, terminy rozpatrywania wniosków, dostęp do dróg odwoławczych oraz kanały umożliwiające użytkownikom wyrażanie sugestii dotyczących poprawy usług.

Należy również zapobiegać lub eliminować praktyki dyskryminacyjne, jak też zróżnicowanie traktowania. Wspieranie równego dostępu do praw może czasem wymagać pozytywnej dyskryminacji w formie, między innymi, działań socjalnych szczególnie nacelowanych na określone grupy.

Wymaga to również wyeliminowania wszelkich postaw i praktyk dyskryminacyjnych, przejawianych czasem przez niektórych świadczących usługi.

Zasadnicze znaczenie ma również, zwłaszcza na szczeblu krajowym, zorganizowanie monitorowania praw, poprzez znormalizowany i sformalizowany mechanizm. W tym zakresie nie należy ustawać w zalecaniu ustanowienia krajowego obserwatorium praw społecznych w każdym państwie członkowskim. Celem takiego obserwatorium powinno być: (a) monitorowanie faktycznej sytuacji w dziedzinie realizacji praw społecznych w danym państwie; (b) dostarczanie Europejskiemu komitetowi praw społecznych, Europejskiemu komitetowi spójności społecznej oraz innym ciałom standardowego zestawu informacji, do wykorzystywania przez nie w ramach prowadzonych przez nie prac i badań.

Takie obserwatorium nie będzie jednak wystarczające: nic nie zastąpi odpowiednich i kompetentnych instytucji kontrolnych – czy to chodzi o inspekcję pracy lub służby socjalne – aby zagwarantować bezpieczne i higieniczne środowisko pracy, przestrzeganie postanowień w dziedzinie równości wynagradzania i wynagrodzenia minimalnego, ochronę dzieci, jak i osób niepełnosprawnych fizycznie i psychicznie oraz prawo do odpowiedniego mieszkania. Zdefiniowanie standardów obowiązujących każdą służbę oraz wspieranie realizacji obowiązku zdawania sprawy zajmuje również ważne miejsce w utrzymywaniu, na dłuższą metę, usług wysokiej jakości.

Wszystkie te działania mają również taką zaletę, że wspierają transfer dobrych praktyk.

5.3. Zwiększanie zasobów przeznaczanych na realizację praw społecznych

Cel: zapewnienie świadczącym usługi i użytkownikom wystarczających zasobów i uprawnień

Państwa członkowskie powinny podejmować działania, aby pokonywać przeszkody w wykonywaniu praw socjalnych, wynikające z niedostatku zasobów przeznaczanych dla świadczących usługi i osób chcących wykonywać przysługujące im prawa.

5.3.1. Zapewnianie zasobów świadczącym usługi

Mimo znacznych ograniczeń zasobów w pewnych krajach, państwa członkowskie powinny przeznaczać wystarczające środki celem zapewnienia odpowiedniego i równego dostępu do praw socjalnych wszystkich zainteresowanych, a szczególnie tych, którzy najbardziej tego potrzebują. Przeznaczanie zasobów wystarczających dla zapewnienia dostępu do praw społecznych niekonięcznie oznacza zwiększanie kosztów. Władze odpowiedzialne za budżet, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, powinny starać się zapewnić ciągłość zasobów, jak i odpowiednie finansowanie funduszy ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, urzędów pracy i właściwych służb opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, edukacji i szkolenia. Zagwarantowanie dobrego rządzenia jest ponadto nierozzerwalnie związane z odpowiednim i regularnym przekazywaniem zasobów.

Władze publiczne, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, powinny wspólnie pracować w celu ograniczenia nierównowagi finansowania różnych służb, zapewnić możliwie sprawiedliwy

podział między regionami oraz brać pod uwagę ewolucję rzeczywistych potrzeb tych ostatnich. Rządy krajowe powinny również stosować zasadę subsydiarności, poprzez przyznawanie pewnego zakresu samodzielności na najniższym szczeblu świadczenia usług adresowanych do wspólnot lokalnych. Warunek ten wydaje się niezbędny aby zaspokoić szczególne potrzeby grup znajdujących się w najgorszej sytuacji na szczeblu lokalnym. Same rządy powinny również starać się zapewnić regularność i punktualność przekazywania zasobów. Przestrzeganie elementarnych zasady dobrego zarządzania ma, w istocie, zasadnicze znaczenie dla udzielania podstawowych świadczeń i świadczenia usług, zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, kształcenia ustawicznego i przekwalifikowania zawodowego.

Przeznaczanie środków nie ogranicza się do odpowiedniego finansowania oraz właściwego i przejrzystego zarządzania budżetem, nawet jeżeli kwestie te mają zasadnicze znaczenie. Musi również oznaczać poświęcanie uwagi zdolnościom intelektualnym i zawodowym, na przykład poprzez zatrudnianie odpowiednio przygotowanych zawodowo pracowników, zapewnienie im odpowiednich szkoleń zawodowych, celem umożliwienia im stawiania czoła wyzwaniom związanym z wykonywaniem pracy. Niektórzy uważają również, że doświadczenie i wiedza samych użytkowników jest składnikiem zasobów będących w dyspozycji świadczących usługi.

5.3.2. Przeznaczanie zasobów dla wnioskodawców oraz wzmacnianie ich uprawnień

Wiedza o prawie jest wstępnym warunkiem domagania się jego realizacji. Inaczej mówiąc, uprawniony musi mieć pełne informacje na temat dostępnych usług i świadczeń oraz sposobu uzyskiwania ich. Realizacja tych dwóch zadań należy do kompetentnych pracowników. Muszą oni podejmować działania zmierzające do rozpowszechniania pełnych informacji na temat usług świadczonych przez ich własne instytucje lub przez innych usługodawców. Informacje te są jednak tylko jednym spośród wielu rodzajów zasobów: aby wykonywać przysługujące prawa społeczne, zainteresowane osoby muszą również mieć dostęp do wszystkich usług i świadczeniodawców. Osoby poszukujące stałej pracy, na przykład, muszą być w stanie aktywnie i efektywnie poszukiwać pracy, co zakłada posiadanie umiejętności i dostępu do wielu służb: edukacji i szkolenia, odpowiednio do lokalnej lub regionalnej rzeczywistości, przygotowanie do rozmów kwalifikacyjnych, inne. Z tego punktu widzenia niektóre postanowienia Europejskiej Karty Społecznej są szczególnie odpowiednie: artykuł 1 dotyczący prawa do pracy (a zwłaszcza jego ustęp 3, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia i utrzymywania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników) oraz artykuły 9 i 10 dotyczące prawa do szkolenia zawodowego i prawa do poradnictwa zawodowego. Podobna potrzeba przyznania wnioskodawcom uprawnień do dochodzenia ich praw została również podniesiona w innych obszarach praw społecznych.

Ułatwiając dostęp do świadczeń socjalnych, rządy powinny upewnić się co do możliwości ewentualnego uzyskania pomocy w wypełnianiu formularzy przez wszystkich zainteresowanych, przy wszczynaniu przez nich procedur i ich prowadzenia. Często obowiązek ten nie może być spełniany jak tylko poprzez przyznawanie zasobów organizacjom pozarządowym i innym świadczącym usługi w zakresie poradnictwa, tak by mogli świadczyć wnioskodawcom zindywidualizowaną pomoc i wsparcie, której potrzebują, aby mogli skorzystać z przysługującym im praw społecznych. W tej dziedzinie muszą również być brane pod uwagę szczególne potrzeby osób niepełnosprawnych ruchowo lub sensorycznie. Ogólnie, brak pewności siebie, pełny lub częściowy analfabetyzm lub brak umiejętności wnioskodawcy – które już same w sobie są symptomatyczne dla braku

dostępu do niektórych praw społecznych – nie powinny uniemożliwiać zainteresowanemu odstępem do prawa społecznych.

5.4. Zmiana i poprawa zarządzania i procedur

Cel: istotna poprawa dostępu dzięki lepszemu zarządzaniu i skuteczniejszym procedurom

5.4.1. Ograniczenie fragmentacji

W tej dziedzinie cel powinien polegać na rozwijaniu pełnych i efektywnych służb, lepiej wykorzystujących w toku świadczenia usług dostępne zasoby; służby te powinny być tak dalece dostosowane, jak to możliwe, do potrzeb użytkownika. Propozycje zmierzające do unikania fragmentacji:

- podział odpowiedzialności między różnymi szczeblami i służbami administracji powinien być możliwie jasny, a zainteresowani powinni być o tym poinformowani;
- różne instytucje i służby powinny współpracować przy rozpatrywaniu wniosków uprawnionych, przestrzegając standardów dotyczących ochrony danych o charakterze osobowym;
- istnienie zintegrowanego zespołu służb powinno być aktywnie promowane, zwłaszcza poprzez uznanie możliwości, jakie stwarzają platformy służb i kładki między służbami, przy czym te dwa podejścia idą dalej niż jedno «okienko», dzięki uznaniu konieczności odpowiadania w zintegrowany sposób na potrzeby wnioskodawcy, bez zakładania jednak, że te ostatnie mogą być zaspokojone przez jeden rodzaj służb.

5.4.2. Włączenie organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego

Powinno zostać uznane znaczenie roli organizacji pozarządowych, partnerów społecznych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego, tak by ich działania na rzecz dostępu do praw społecznych i spójności społecznej mogły korzystać ze wsparcia. W tym celu należałoby:

- uznać istnienie organizacji pozarządowych, tak by można było określić ich status prawny i status względem prawa podatkowego lub zwolnić je z zobowiązań podatkowych, o ile to właściwe (stowarzyszenia charytatywne lub mające status organizacji nie nastawionych na zysk);
- zachęcać i rozwijać działalność organizacji pozarządowych i innych członków społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza jeżeli chodzi o szkolenie i podnoszenie zdolności działania;
- czynić w taki sposób, by udział organizacji pozarządowych w świadczeniu usług socjalnych opierał się na porozumieniu z rządem, a organizacje te nie były zmuszane wbrew sobie do korygowania niedostatków działania instytucji państwowych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;
- starać się o i wykorzystywać doświadczenie organizacji pozarządowych oraz innych członków społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza ich funkcji «alarmowego dzwonka socjalnego» oraz

dobrej znajomości sytuacji, w jakich znajdują się grupy będące w najgorszej sytuacji) w toku wypracowywania szczegółowej polityki dostępu do praw społecznych;

- wspierać partnerstwo między służbami odpowiedzialnymi za udzielanie świadczeń i usług socjalnych, z jednej strony oraz organizacjami pozarządowymi i innymi członkami społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej strony; celem, do jakiego należy zdążać, jest wspieranie powiązań między właściwymi służbami administracyjnymi a sektorem wolontariatu;
- uznać potencjalny wkład organizacji pracodawców i pracowników na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym w promowanie zatrudnienia i nabywania przez zainteresowanych kwalifikacji, w ramach bardzo szerokiego dialogu społecznego;
- uznać również wkład uprawnionych oraz wykorzystywanie ich doświadczenia i wiedzy.

W dłuższym okresie czasu sukces polityki i systemów zależy nie tylko od zaangażowania organizacji pozarządowych, ale również od udziału i zgody osób znajdujących się w najgorszej sytuacji. Zgodnie z tym, osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji oraz wszyscy korzystający ze świadczeń i usług socjalnych powinni być wspierani w celu umożliwienia im możliwie szerokiego udziału w procesie podejmowania decyzji. Podejście to musi być inspirowane nie tylko działaniami podejmowanymi w celu poprawy sytuacji osobistej zainteresowanych osób, ale również w celu wpływania na kształt służb socjalnych, programów szkolenia ustawicznego, edukacji i szkolenia, jak i innych działań wspierających, które mają tworzyć swego rodzaju ścieżki przechodzenia od wykluczenia i ubóstwa do dostępu do godziwej pracy.

5.4.3. Ograniczenie złożoności i problemów w zakresie dostępu

Zapisanie odpowiednich praw w ustawodawstwie nie wystarcza: trzeba jeszcze ustanowić mechanizmy gwarantujące ich stosowanie. W tym kontekście cel jest podwójny: ułatwienie wykonywania praw społecznych i uczynienie tak, by instytucje publiczne i służby socjalne pracowały z pożytkiem dla uprawnionych oraz zachęcały użytkowników do udziału. W tym celu trzeba, aby:

- formularze wniosków były krótkie, dostosowane do możliwości wnioskodawców, zredagowane w języku prostym i zrozumiałym oraz łatwe do wypełniania;
- władze publiczne angażowały się w udzielanie pełnych informacji na temat świadczeń przez nie usług oraz by czuwały również nad zapewnieniem, że wnioskodawcy lub potencjalni wnioskodawcy będą znać odpowiednie służby;
- rola doradcza instytucji socjalnych była wspierana, zwłaszcza jeżeli chodzi o udzielanie porad, w jaki sposób należy wypełniać formularze i składać wnioski; rola ta powinna zwłaszcza inspirować podejście dynamiczne, wspierające aktywny i samodzielny udział zainteresowanych (telefoniczne linie bezpłatne, bezpłatne ośrodki opieki nad dziećmi, «ruchome punkty usług», inne);
- każda odmowa przyznania świadczenia lub usługi była zawsze uzasadniona na piśmie, sporządzona językiem prostym i bezpośrednim oraz by wskazywała drogi odwoławcze;
- przewidziana była również możliwość uzyskania ustnych wyjaśnień powodów odmowy;
- pomieszczenia wszystkich służb socjalnych były dostępne i przyjazne dla wszystkich (w tym dla osób starszych, niepełnosprawnych, osób przychodzących z dziećmi oraz dla samych dzieci);

- godziny pracy świadczących usługi były ustalane biorąc pod uwagę różne potrzeby i obowiązki rodzinne uprawnionych;
- «ruchome punkty usług», dostępne dla potencjalnych użytkowników, były tworzone i czynione dostępnymi, na ile i kiedy są niezbędne;
- nowe technologie informacyjne (Internet i telefony komórkowe) były wykorzystywane aby ułatwić dostęp do świadczeń i usług socjalnych, w szczególności osób żyjących w izolowanych regionach lub na obszarach wiejskich, oraz aby skrócić okresy rozpatrywania wniosków.

5.5. Poprawa informowania i komunikowania się

Cel: maksymalizować przepływ, wykorzystywanie i wymianę informacji

Porozumiewanie się i wymiana informacji powinny stanowić priorytet. Z tego punktu widzenia niezbędne jest wypracowanie wielowymiarowej strategii komunikowania się, której wszystkie elementy będą konsekwencją uznania zasadniczego znaczenia, jakie dla skutecznego kształtowania i realizowania usług publicznych ma rozpowszechnianie informacji. W tym celu:

- rozpowszechnianie informacji powinno obejmować wszystkich uprawnionych i, w najszerszym zakresie, wykorzystywać możliwe kanały: broszury adresowane do całego społeczeństwa, kampanie informacyjne w telewizji, radiu lub innych nośnikach, dystrybucja broszur w wybranych miejscach publicznych, bezpłatne linie telefoniczne, «dni otwarte», Internet, inne;
- powinny być tworzone ruchome ośrodki informacji;
- informacja powinna być rozpowszechniana, w możliwym zakresie, również w językach mniejszości narodowych lub migrantów;
- informacja powinna być dostosowana do możliwości osób niepełnosprawnych (w szczególności do możliwości tych osób, które mają problemy z poruszaniem się lub problemy sensoryczne);
- w przypadku rozpowszechniania informacji w formie broszur, powinny one być redagowane w języku prostym, bezpośrednim i krótko;
- informacje powinny być regularnie aktualizowane;
- część informacji powinna być adresowana do domów opieki lub do osób bliskich potencjalnym beneficjentom.

Uprawnieni powinni być informowani o istnieniu instytucji ochrony socjalnej, wspierania zatrudnienia i innych, jak i o ich, odpowiednich, zadaniach. Jeżeli istnieje taka potrzeba, rozpowszechnianie informacji powinno dokonywać się dzięki wprowadzeniu platform lub kładek między świadczeniami, usługami i innymi rozwiązaniami, zmierzających do ułatwienia zintegrowania dostępu do praw społecznych, jak również dzięki działaniom, takim jak kampanie prasowe lub reklamy. Jeżeli o to chodzi, specjaliści uznają rolę i wkład informacji wytwarzanych przez niezależne źródła.

Ponadto, władze publiczne powinny stale zwracać uwagę na jakość rozpowszechnianych informacji oraz na efektywność ich strategii komunikowania się. W tym celu:

- okresowo powinny być przeprowadzane ankiety, na wszystkich szczeblach administracji, w celu określenia stopnia rozpowszechnienia informacji;

- powinny być przeprowadzane kontrole – na przykład polegające na porównywaniu planów budżetowych i poczynionych wydatków – w celu zweryfikowania, czy potencjalni świadczeniobiorcy uzyskali dostęp do świadczeń;
- powinno zostać ustanowione szczególne podejście do osób lub grup zidentyfikowanych jako nie korzystające z przysługujących im praw.

Komunikowanie się nie powinno być ograniczone do rozpowszechniania informacji. Idea wymiany informacji – to jest postrzeganie komunikowania się jako procesu funkcjonującego w dwie strony – ma z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie. Komunikowanie się powinno obejmować również uzyskiwanie i ocenę informacji. To dlatego władze publiczne powinny czuwać nad kompilowaniem i regularnym publikowaniem odpowiednich informacji statystycznych, w ustandaryzowanej formie, na szczeblu krajowym i niższym.

5.6. Walka z przeszkodami o charakterze psychologicznym i społeczno-kulturowym

Cel: wyeliminowanie przeszkód psychologicznych i społeczno-kulturowych u świadczących usługi i użytkowników usług

Funkcjonowanie wszystkich służb i systemów świadczeń wiążących się z przyznanymi prawami społecznymi powinno być odpowiednie do potrzeb uprawnionych oraz czynić ich zdolnymi do działania. Powinny być również brane pod uwagę trudności psychologiczne, powodujące obniżanie zdolności osób (w szczególności osób należących do grup znajdujących się w najgorszej sytuacji) do korzystania z ich praw społecznych. To dlatego:

- pracownicy instytucji świadczących usługi powinni odbywać szkolenia w dziedzinie stosunków międzyludzkich aby nauczyć się, w jaki sposób lepiej zaspokajać potrzeby uprawnionych;
- należałoby uznać, że warunki przyjęcia, zwłaszcza w trakcie pierwszej wizyty w instytucji, mają decydujące znaczenie dla sposobu jej postrzegania przez osoby znajdujące się w najgorszej sytuacji. Należałoby więc tak zaprojektować biura i pomieszczenia, w których przyjmowane są osoby, by były one przyjazne, miały jasno wydzielone strefy, przeznaczone wyraźnie do przyjmowania osób i oczekiwania na siedząco. Należałoby również, nie naruszając zasad bezpieczeństwa, by usunięte zostały barierki oddzielające pracowników od klientów. Skrupulatnie powinien być przestrzegany poufny charakter spotkań, a pracownicy powinni przejść szkolenie zawodowe oraz posiadać niezbędne cechy, jak też dobrą znajomość usług i świadczeń innych niż te, które są udzielane przez ich biuro.

Należy również wziąć pod uwagę kwestie kulturowe. Aby pokonać przeszkody społeczno-kulturowe trzeba, w istocie, by ustanowione systemy uwzględniały różną wrażliwość, zaś praktyka powinna być analizowana pod kątem występowania pewnych przesądów odnośnie do tej lub innej grupy ludności. Ponadto:

- szkolenie pracowników, którzy przyjmują klientów, powinno obejmować wprowadzenie do sposobu, w jaki należy unikać dyskryminacji i ignorować negatywne stereotypy; pracownicy powinni również uzyskiwać informacje i, jeżeli to konieczne, odbyć przeszkolenie w celu uwrażliwienia na problemy osób znajdujących się w najgorszej sytuacji oraz migrujących i należących do mniejszości (zwłaszcza jeżeli chodzi o normy religijne i kulturowe);

- biura i służby zatrudnienia, opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkaniowe i ochrony socjalnej powinny mieć służby tłumaczy i mediacyjne oraz, o ile to potrzebne, osoby pochodzące z tych samych krajów co migrujący, z którymi mają kontakt, aby ułatwić dostęp zainteresowanych do ich praw społecznych.

5.7. Szczególne uwzględnianie potrzeb grup i regionów znajdujących się w najgorszej sytuacji

Cel: wyeliminowanie upośledzenia socjalnego jako przeszkody w korzystaniu z praw społecznych

5.7.1. Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji

Kraje, które jeszcze tego nie uczyniły, powinny wypracować pełne ramy prawne oraz strategie polityczne na rzecz równego dostępu wszystkich do praw społecznych. Powszechna odpowiedź ma w sobie zaletę przychodzenia z pomocą szczególnie grupom znajdującym się w najgorszej sytuacji. Jednakże, należałoby również stworzyć środowisko sprzyjające integracji społecznej osób żyjących na marginesie lub w warunkach skrajnych. Wszystkie służby powinny zostać ukształtowane jako element procesu realizacji globalnej i ambitnej strategii wspierania dostępu osób znajdujących się w najgorszej sytuacji do mieszkań, opieki zdrowotnej, edukacji i szkolenia zawodowego, godziwego zatrudnienia i do ochrony socjalnej, jak i do innych zasadniczych praw społecznych. Strategia taka powinna określać cele, promować precyzyjne standardy i procedury kontroli działań wykonawczych oraz zasady oceny osiągniętego postępu na drodze do zapewnienia pełnego korzystania z praw społecznych przez te grupy ludności. Wypracowanie ram i strategii tego rodzaju jest, w szczególności, zgodne z duchem artykułu 30 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (który dotyczy ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym).

Wykonywanie prawa zakłada posiadanie pewnych zasobów i zdolności przez uprawnionego który musi, ponadto, spełniać wiele warunków. Nie można jednak zgodzić się, by osoba nie mogła skorzystać ze swoich praw z powodu niedostatku zasobów lub umiejętności, lub ponieważ wykonywanie tych praw uzależnione jest od warunków, które w istocie prowadzą do wykluczenia możliwości skorzystania z usług lub świadczeń. Ważne jest więc, w tym kontekście, wspieranie aktywnego udziału i samodzielności uprawnionych, tak aby mogli oni faktycznie korzystać ze swoich praw. Chodzi o następujące zasoby, namacalne lub nie:

- wiedza o prawie oraz świadomość jego podstaw i jego wykonalności;
- zdolność złożenia wniosku, aby skorzystać z prawa.

W praktyce, dynamiczne podejście, wspierające aktywny udział i samodzielność wnioskodawcy, uwidacznia się w programach i działaniach zdolnych mobilizować i stymulować ludzi na szczeblu jednostkowym i zbiorowym. W tym celu należy przewidzieć działania długoterminowe, takie jak ustanowienie mechanizmów promujących zmianę (tak na szczeblu jednostek, grup, jak i lokalnym). Należy więc postrzegać ludzi i miejsca nie takimi jakie są, ale takimi, jakimi mogą się stać, gdy zostaną uczynieni zdolnymi do zmiany swojego życia lub sytuacji społeczności, do której należą. Aby w pełni wykorzystać wyniki takiego podejścia, najlepiej jest zorganizować służby realizujące prawa społeczne na szczeblu lokalnym. Metoda ta, w istocie, ma następujące zalety:

- zapewnia efektywne i pełne pokrycie geograficzne (zwłaszcza jeżeli posługuje się mobilnymi służbami, działającymi w strefach izolowanych);
- zapewnia widoczność na szczeblu lokalnym i rozwój poczucia własności u użytkowników lokalnych służb;
- pozwala, by decyzje dotyczące skali świadczeń i dostępu do usług były podejmowane na szczeblu lokalnym, w najszerszym możliwie zakresie, przy poszanowaniu norm antydyskryminacyjnych, europejskich i krajowych.

Należy zwrócić szczególną uwagę na programy nawiązywania kontaktów ze społecznościami, to znaczy na inicjatywy dotyczące osób, w ramach ich dzielnic lub miejsca zamieszkania.

5.7.2. Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji: wymiar terytorialny

Polityka koncentrująca się na grupach znajdujących się w najgorszej sytuacji musi być uzupełniana innymi rozwiązaniami, dotyczącymi szczególnych regionów lub obszarów.

Powinien więc być zagwarantowany dostęp do praw z jakiegokolwiek miejsca na terytorium, a miejsce zamieszkania nie powinno samo w sobie stanowić przeszkody dla korzystania z praw społecznych. Celem jest więc uniknięcie nierównowagi między regionami oraz odpowiednie traktowanie stref znajdujących się w najgorszej sytuacji.

Z tego punktu widzenia ważną rolę do odegrania mają lokalne inicjatywy: zasadniczo pomyślane są, aby odbudować tkankę społeczną miejscowości lub dzielnic, które są zniszczone lub zubożałe, muszą one mieć zdolność istotnego przyczynienia się do wykonywania praw społecznych ich mieszkańców. Nie obejmują więc one jedynie inwestycji w infrastrukturę fizyczną lub w dostęp do usług użyteczności publicznej (takich jak kanalizacja, drogi, transport publiczny i mieszkania za rozsądną cenę). Inicjatywy te uprzywilejowują odbudowę infrastruktury socjalnej i poczucia wspólnoty mieszkańców tych obszarów.

Zatrudnienie jest zasadniczym elementem odbudowy obszarów znajdujących się w najgorszej sytuacji. Praca proponowana na szczeblu lokalnym umożliwia ograniczenie ubóstwa, wspieranie integracji społecznej, zwiększanie zasobów oraz przywracanie poszanowania, jakie zainteresowani (osoby wykluczone społecznie) mają same wobec siebie. Powodują również zwiększenie zasobów, finansowych i innych, dostępnych na szczeblu lokalnym. Udział wspólnot w tych inicjatywach i w innych projektach tego rodzaju ma więc zasadnicze znaczenie.

ZAŁĄCZNIK I

Dane empiryczne, zebrane przez CS-LO, CS-PS, CS-EM oraz SP-SPM

CS-LO (Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Mieszkań)

CS-LO zebrała informacje bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy oraz w trzech państwach obserwatorach, jak również uzyskała je od samorządów i organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze polityki mieszkaniowej. Skupiono się na grupach zagrożonych, zdefiniowanych według kryteriów społecznych, jako że grupa osób bezdomnych została dokładnie przebadana w ramach innych projektów. Kwestionariusz miał następującą strukturę:

Części:

- Sytuacja mieszkaniowa kraju
- Grupy osób zagrożonych w zakresie dostępu do mieszkań
- Dostęp do mieszkań dla grup zagrożonych
- Uregulowania prawne oraz przepisy konstytucyjne w zakresie dostępu do mieszkań
- Eksmisje
- Sytuacje kryzysowe

Części A i B służyły zdefiniowaniu oraz ilościowemu określeniu zasobów mieszkaniowych, jak też określeniu tych grup ludności, które zostały uznane w danym kraju za zagrożone. Celem części C i D była ocena odnośnych regulacji prawnych oraz praktyki w zakresie dostępu grup zagrożonych do mieszkań, podczas gdy części E i F dotyczyły dwóch sytuacji, w których dostęp do mieszkania staje się ważną kwestią, to jest eksmisji oraz sytuacji kryzysowych. W drugiej części kwestionariusza zwrócono się o podanie przykładów praktyki politycznej w odniesieniu do części C, E i F a także w odniesieniu do podaży niedrogich mieszkań.

Spośród 264 rozesłanych kwestionariuszy, zwrócono 77 wypełnionych, co daje 29-o procentowy wskaźnik odpowiedzi.

CS-PS (Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Zabezpieczenia Społecznego)

CS-PS wydała kwestionariusz aby uzyskać informacje o: (a) wszystkich istniejących świadczeniach z zakresu zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, jak również świadczeniach udzielanych przez służby socjalne, zarówno krajowe, jak i regionalne i lokalne, oraz (b) przeszkodach w dostępie do ochrony socjalnej.

Członkowie CS-PS a w krajach, które nie były reprezentowane w grupie – członkowie CDCS, współpracowali w dystrybucji kwestionariusza w ich krajach, tak aby dotarł on do władz administrujących świadczeniami i usługami socjalnymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,

a także do ogólnokrajowych organizacji pozarządowych. Kwestionariusz został także przesłany organizacjom pozarządowym reprezentowanym w strukturach międzynarodowych, chociażby poprzez Europejską Sieć przeciw Ubóstwu (EAPN – *European Anti-Poverty Network*) oraz organizację ATD-Czwarty Świat (*ATD-Fourth World*).

Otrzymano 170 odpowiedzi od organów rządowych oraz organizacji pozarządowych, w tym z trzydziestu państw członkowskich Rady Europy.

CS-EM (*Komitet Ekspertów do spraw Wspierania Dostępu do Zatrudnienia*)

Dane empiryczne zebrane przez ten komitet ekspertów składał się z przykładów „dobrych praktyk” – w jaki sposób lokalne inicjatywy rozwojowe przyczyniają się zwalczaniu oraz zapobieganiu długotrwałemu bezrobociu, stosując podejście horyzontalne i kompleksowe. Każde państwo reprezentowane w CS-EM zobowiązało się przedstawić przynajmniej dwa przykłady „dobrych praktyk” w celu wymiany doświadczeń w zakresie zwalczania długotrwałego bezrobocia.

Uzgodniono, że przykłady będą wzięte z programów zatrudnienia, funkcjonujących w społecznościach lokalnych, projektów społeczno-gospodarczych oraz programów wspierania samozatrudnienia oraz zakładania mikroprzedsiębiorstw. Zgodzono się przyrzeć bliżej pewnym grupom zagrożonym, takim jak osoby długotrwanie bezrobotne, niepełnosprawne, mniejszości etniczne, kobiety w złej sytuacji ekonomicznej oraz ludzie młodzi. Później listę tę uzupełniono jeszcze o pracowników starszych. Przez bezrobocie długotrwałe rozumiano sytuację, w której osoba nie ma pracy i poszukuje jej przez co najmniej dwanaście miesięcy.

Ogółem, państwa członkowskie, państwa oraz organizacje mające status obserwatorów złożyły 21 raportów. W ten sposób CS-EM zebrał prawie 60 przykładów programów i inicjatyw wspierania zatrudnienia.

SP-SPM (*Grupa Specjalistów do spraw Dostosowania Systemu Usług Zdrowotnych do Popytu na Ochronę Zdrowia oraz Usług Zdrowotnych dla Osób Znajdujących się w Sytuacjach Zagrożenia*)

Eksperci SP-SPM mieli za zadanie przygotowanie raportów krajowych na podstawie kwestionariusza przygotowanego przez konsultanta. Celem było przedstawienie przeglądu problemów związanych z dostępem osób w sytuacjach zagrożenia do usług zdrowotnych w każdym z krajów. Raporty dotyczyły następujących kwestii:

- ogólna informacja o systemie ochrony zdrowia oraz systemie socjalnym;
- wzrost ubóstwa oraz istnienie grup zmarginalizowanych;
- wskaźniki zdrowotności;
- systemy ochrony socjalnej i zdrowia;
- odpowiedzi na nierówności w zakresie ochrony zdrowia;
- kroki podjęte lub rozważane.

Opinia organizacji ATD-Czwarty Świat została zaprezentowana przez jej przedstawiciela w Komitecie.

Prace tej grupy specjalistów doprowadziły do wydania Zalecenia Rec(2001)12 o dostosowaniu systemów ochrony zdrowia do popytu na ochronę zdrowia oraz na usługi w zakresie ochrony zdrowia osób znajdujących się w sytuacjach zagrożenia. Głównym hasłem tego zalecenia jest „Przeciwko ubogiej opiece medycznej dla osób ubogich”. Ciągły wzrost liczby osób żyjących w zagrożeniu lub w warunkach niepewności oraz jego poważne konsekwencje zdrowotne, społeczne i ekonomiczne, wymagają wprowadzenia spójnej i kompleksowej polityki, opartej na zasadach słuszności, godności ludzkiej i partycypacji. W celu ochrony oraz poprawy sytuacji zdrowotnej osób zagrożonych, zalecenie proponuje przyjęcie podejścia wielosektorowego, polegającego na działaniach zapobiegawczych oraz wspieraniu reintegracji społecznej, unikaniu piętnowania oraz poprawie świadomości i wiedzy. Działania podejmowane na rzecz poprawy dostępu do świadczeń i usług zdrowotnych dla osób zagrożonych lepiej służą całemu społeczeństwu niż tworzenie „ubogiej ochrony zdrowia dla ubogich”.

ZAŁĄCZNIK II

Wytyczne na temat dostępu do mieszkań grup osób w trudnej sytuacji

I. Wprowadzenie

1. Prace przeprowadzone w ramach Projektu dotyczącego Godności Ludzkiej i Wykluczenia Społecznego (HDSE) prowadzą do wniosku, że wszystkie państwa członkowskie Rady Europy mają kłopoty w zapewnieniu osobom w trudnej sytuacji dostępu do mieszkań, zatrudnienia, ochrony socjalnej, ochrony zdrowia oraz edukacji. O ile osobom tym odnośne prawa społeczne zazwyczaj formalnie przysługują, to ich realizacja napotyka na różne przeszkody praktyczne. W związku z tym, Rada Europy zainicjowała szereg działań dotyczących zapewnienia wszystkim dostępu do praw społecznych.
2. W czerwcu 1999 r. prace rozpoczęła Grupa Specjalistów do spraw Dostępu do Mieszkań (CS-LO). Będąc pierwszym w Radzie Europy komitetem systematycznie podejmującym kwestie polityki mieszkaniowej, CS-LO stanowił forum intensywnej wymiany doświadczeń między jego członkami oraz zapoczątkował gromadzenie, na szeroką ogólnoeuropejską skalę, zbieranie w państwach członkowskich Rady Europy oraz w państwach mających status obserwatorów danych empirycznych dotyczących krajowych programów zapewniania dostępu do mieszkań grupom osób znajdujących się w trudnej sytuacji.¹
3. Niniejsze wytyczne polityki mieszkaniowej opierają się na wynikach badań (przedstawionych w oddzielnych raportach) oraz propozycjach CS-LO.

II. Zasady ogólne polityki dostępu do mieszkań dla osób w trudnej sytuacji

4. Wiele aktów międzynarodowych podkreśla znaczenie posiadania dachu nad głową oraz związanych z tym obowiązków władz krajowych. Należy do nich Europejska Karta Społeczna Rady Europy z 1961 r. (art. 16), Protokół dodatkowy do niej z 1988 r. (art. 4) oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r. (art. 31), przyjęta w Istambule w 1996 r. ONZ-owska Agenda Habitat a także „Deklaracja o miastach i innych osiedlach ludzkich w nowym tysiącleciu” przyjęta przez Specjalną Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie całościowego przeglądu i oceny realizacji Agendy Habitat (Nowy Jork, 6–8 czerwca 2001 r.)
5. W kontekście polityki mieszkaniowej, szczególnego poszanowania i ochrony wymagają te podstawowe prawa człowieka zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które dotyczą prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz domu (artykuł 8) oraz prawa spokojnego korzystania z własności (artykuł 1 Protokołu 1). W ONZ-owskiej Agendzie

¹ Zgodnie z obecnymi wytycznymi polityki mieszkaniowej, termin „osoby w trudnej sytuacji” odnosi się do wszystkich osób bądź ich grup, które znajdują się w trudnej sytuacji na rynku mieszkaniowym z powodów ekonomicznych, społecznych, psychologicznych i/lub innych, i które, w związku z tym, potrzebują pomocy, polegającej na ułatwieniu im dostępu do mieszkań.

Habitat, rządy potwierdziły swoje przywiązanie do idei zapewnienia pełnej realizacji praw człowieka zawartych w aktach międzynarodowych, szczególnie, w tym wypadku, prawa do odpowiedniego mieszkania, tak jak zostało ono zapisane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz ustanowione w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, uwzględniając naturalnie, że prawo do odpowiedniego mieszkania może być realizowane stopniowo.

6. Państwa członkowskie Rady Europy powinny dolożyć szczególnych starań, aby stworzyć odpowiednie ramy realizacji ich programów polityki mieszkaniowej, zgodnych z zaleceniami ONZ-owskiej Agendy Habitat. W tych ogólnych ramach, zgodnie z artykułem 61 Agendy Habitat, państwa członkowskie powinny podjąć stosowne działania aby wspierać, chronić oraz zapewnić pełną i stopniową realizację prawa do odpowiedniego mieszkania oraz dostępu osób znajdujących się w trudnej sytuacji do odpowiednich mieszkań przez i.
7. W celu zapewnienia niedrogich mieszkań osobom w trudnej sytuacji, władze publiczne muszą wprowadzić odpowiednie regulacje rynku mieszkań w odniesieniu do praw własności, bezpieczeństwa najmu oraz ochrony klientów, muszą także podjąć odpowiednie działania administracyjne, wprowadzić programy zwiększenia podaży niedrogich mieszkań oraz lepszą prawną ochronę najmu jak również zapewnić, że nikt nie będzie dyskryminowany w dostępie do mieszkań.
8. Zapewnienie mieszkań osobom w trudnej sytuacji wymaga działań nie tylko od władz publicznych wszystkich szczebli, ale także wszystkich grup społeczeństwa, w tym sektora prywatnego, organizacji pozarządowych, jak również organizacji partnerskich i podmiotów społeczności międzynarodowej. Same osoby znajdujące się w trudnej sytuacji oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny móc odgrywać aktywną rolę, poprzez mechanizmy umożliwiające im wpływanie na kształtowanie polityki.
9. Nadal konieczny jest wkład sektora publicznego, polegający na korygowaniu niedoskonałości rynku, ponieważ pozwala on na wprowadzenie różnego rodzaju działań niezbędnych do umożliwienia osobom w trudnej sytuacji, których problemy nie mogą być rozwiązane ani przez sam rynek, ani nawet przez sektor mieszkań socjalnych, dostępu do odpowiednich oraz niedrogich mieszkań, jak również do podstawowych usług.
10. Polityka mieszkaniowa oraz – dotycząca dostępu do praw społecznych – polityka zatrudnienia, ochrony zdrowia, jak również edukacyjna, są ze sobą silnie powiązane. Dlatego zachęca się władze publiczne wszystkich szczebli oraz odnośne podmioty międzynarodowe do promowania i rozwijania zintegrowanych działań na rzecz dostępu osób w trudnej sytuacji do praw społecznych.
11. Cele polityki mieszkaniowej powinny być brane pod uwagę w toku podejmowania wszystkich decyzji politycznych czy inicjatyw legislacyjnych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na poziom podaży i popytu na rynku mieszkaniowym oraz które odbijają się na budowie mieszkań, jak też zapewnieniu dostępu do mieszkań. Istotne w tym względzie obszary obejmują politykę fiskalną i podatkową, prawo cywilne, jak również prawne warunki funkcjonowania rynków finansowych i nieruchomości i planowania przestrzennego.
12. Polityka mieszkaniowa, na każdym poziomie, powinna odpowiadać potrzebom osób w trudnej sytuacji. Władze ogólnokrajowe powinny zatem posiadać lub stworzyć strategię dostępu do mieszkań dla osób w trudnej sytuacji. Strategie takie powinny mieć klarowne cele, standardy, procedury weryfikacji rezultatów oraz uwzględniać wspomnianą wyżej współzależność różnych obszarów polityki.
13. Każde państwo członkowskie powinno mieć prawa przeciwdziałające jakiegokolwiek dyskryminacji w dostępie do mieszkań oraz skutecznie wymuszać ich przestrzeganie.

14. Osoby dotknięte wieloma problemami oraz osoby wymagające opieki powinny otrzymywać konkretne wsparcie, odpowiadające ich szczególnym potrzebom mieszkaniowym oraz powinny mieć prawo do odpowiednich usług społecznych i pomocy społecznej.
15. W krajach, które w ostatnich latach sprywatyzowały znaczne zasoby mieszkań publicznych, powinny zostać wprowadzone odpowiednie rozwiązania w ramach polityki mieszkaniowej, przeciwdziałające niepożądanym skutkom prywatyzacji mieszkań, oraz rekompensaty (restrytucje) dla osób w trudnej sytuacji. Na przykład, w krajach o dużym udziale „biednych właścicieli-najemców”, większy nacisk należy położyć na system zasiłków mieszkaniowych oraz na publiczne wsparcie remontów mieszkań dla dobra zarówno właścicieli, jak i najemców odnawianych lokali.
16. Władze publiczne powinny zapewniać systematyczne zbieranie w całym kraju informacji statystycznych na temat warunków mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji, gdyż posiadanie takich informacji ma kluczowe znaczenie w toku formułowania, adresowania, realizacji oraz weryfikacji podejmowanych działań i programów pomocy. Gromadzenie takich informacji powinno być ujednocnione, zgodnie ze wspólnymi kryteriami europejskimi.

III. Ramy prawne

17. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy powinny rozważyć ratyfikację oraz wdrożenie norm międzynarodowych odnoszących się do polityki mieszkaniowej, włączając w to szczególnie art. 31 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (prawo do mieszkania).
18. Kraje, które tego dotąd nie zrobiły, zachęca się do kompleksowego uregulowania dostępu osób w trudnej sytuacji do mieszkań przez, które uwzględniałoby ograniczenia oraz szanse wynikające z działania rynku, jak również standardy międzynarodowe, stanowiące wsparcie krajowej polityki mieszkaniowej.
19. Oprócz ustawowego zagwarantowania prawa do mieszkania, należy zapewnić funkcjonowanie odpowiednich mechanizmów, umożliwiających korzystanie z tego prawa przez wszystkie osoby legalnie mieszkające w danym kraju.
20. W odniesieniu do osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, zgodnie z Zaleceniem nr R (2000) 3 Komitetu Ministrów Rady Europy skierowanym do państw członkowskich, rządy wszystkich państw członkowskich Rady Europy powinny uznać, jeśli tego jeszcze nie uczyniły, indywidualne, powszechne oraz wymagalne prawo do zaspokojenia podstawowych materialnych potrzeb ludzkich. Prawo to powinno, jako minimum, obejmować prawo do pożywienia, odzienia, dachu nad głową oraz podstawowej opieki medycznej i powinno, w sposób określony przez władze krajowe, przysługiwać wszystkim obywatelom i cudzoziemcom, niezależnie od ich sytuacji, zgodnie z przepisami dotyczącymi cudzoziemców.
21. Każde państwo powinno wprowadzić do swego ustawodawstwa pojęcie „odpowiedniego mieszkania”, uwzględniające odniesienie do praw człowieka oraz do paragrafu 60 Agendy Habitat¹, jak również do sytuacji ekonomicznej i uwarunkowań kulturowych danego kraju.

¹ Paragraf 60 Agendy Habitat: Odpowiednie mieszkanie „oznacza ... posiadanie dachu nad głową, ... wystarczający poziom prywatności, wystarczający metraż, fizyczny dostęp, wystarczający poziom bezpieczeństwa, bezpieczeństwo stosunku najmu, strukturalną stabilność i trwałość, wystarczające oświetlenie, ogrzewanie i wentylację, wystarczającą podstawową infrastrukturę ..., odpowiednią jakość środowiska i czynników zdrowotnych, ... z których wszystkie powinny być dostępne za kwotę możliwą do poniesienia”.

22. Standardy dotyczące odpowiednich mieszkań powinny być stosowane nie tylko do mieszkań nowobudowanych ale także, stopniowo, do mieszkań odnawianych.
23. Wszystkie państwa członkowskie powinny mieć przejrzysty system praw dotyczących własności oraz odpowiednie struktury administracyjne, zapewniające ich realizację.
24. Władze krajowe powinny informować o stanie prawnym urzędników publicznych, odpowiadających za kwestie mieszkaniowe na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

IV. Ramy instytucjonalne oraz współpraca pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem obywatelskim

25. Tam gdzie to konieczne, państwa członkowskie powinny stworzyć bądź kontynuować tworzenie odpowiednich oraz skutecznych struktur instytucjonalnych, zapewniających współpracę władz publicznych i innych aktorów działających w obszarze polityki mieszkaniowej, w tym odnośnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
26. W ramach krajowej polityki mieszkaniowej, zapewniającej, między innymi, fundusze pozwalające władzom lokalnym realizować ich funkcje, powinien być zapewniony odpowiedni lokalnej autonomii oraz uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, realizacji oraz mobilizacji i wykorzystaniu środków.
27. Należy precyzyjnie prawnie określić rolę i obowiązki władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w polityce mieszkaniowej oraz podział zadań między nimi.
28. Władze publiczne powinny wspomagać powstawanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego wszystkich szczebli, uczestniczących w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji oraz ułatwiać ich działanie i zapewniać środki na ich działanie.
29. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni uczestniczyć w tworzeniu polityki mieszkaniowej oraz w podejmowaniu decyzji, aby zapewnić, że potrzeby i priorytety osób w trudnej sytuacji zostaną określone oraz zaspokojone.
30. Rządy powinny ułatwiać osobom w trudnej sytuacji udział w podejmowaniu decyzji, planowaniu oraz w usługach prawnych, poprzez zapewnienie doradztwa prawnego oraz bezpłatnych centrów porad obywatelskich i prawnych.

V. Zwiększenie podaży oraz poprawa finansowania niedrogich mieszkań dla osób w trudnej sytuacji

31. Powinno się zwiększyć podaż niedrogich mieszkań, w tym poprzez zachęcanie i wspieranie kupowania niedrogich domów na własność oraz zwiększenie podaży niedrogich publicznych, spółdzielczych i prywatnych mieszkań w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, tworzenie i wspieranie zachęt rynkowych, które właściwie uwzględniać będą prawa i obowiązki lokatorów i właścicieli.
32. Rynek powinien oferować różnorodne mieszkania, w tym mieszkania odpowiadające potrzebom i możliwościom finansowym osób o niskich dochodach. Władze publiczne powinny wprowadzić odpowiednie regulacje, wraz ze skutecznym systemem zasiłków mieszkaniowych lub innych stosownych środków dla osób o niskich dochodach i/lub innych problemach w dostępie do mieszkań, szczególnie w odniesieniu do tych lokalnych rynków, na których występują niedobory mieszkań.

33. Aby zapewnić odpowiednią podaż uzbrojonych gruntów, a szczególnie aby udostępnić grunty na potrzeby budownictwa socjalnego, rządy powinny rozważyć stosowanie zachęt podatkowych oraz innych stosownych działań, aby ułatwić efektywne funkcjonowanie rynku niezabudowanych gruntów, mając na uwadze ułatwienie budowy niedrogich mieszkań.
34. W warunkach niedoborów mieszkań, powinno się stwarzać zachęty na rynku prywatnych mieszkań na wynajem, aby wolne mieszkania mogły być wynajmowane, tam gdzie nie ma prawnych przeszkód.
35. Aby ułatwić dostęp do gruntów oraz poprawić bezpieczeństwo najmu, szczególnie dla najemców znajdujących się w gorszej sytuacji, władze publiczne odpowiednich szczebli, w tym władze lokalne, powinny zapewnić wsparcie instytucjonalne, odpowiedzialność oraz przejrzystość zarządzania gruntami, jak też dokładną informację o własności gruntów, transakcjach gruntami oraz bieżącym i planowanym przeznaczeniu gruntów.
36. Istnieje wielka potrzeba finansowania mieszkań. Dlatego rządy powinny stworzyć odpowiednie ramy dla różnorodnych sposobów uzyskiwania przez osoby w gorszej sytuacji dostępu do środków celem finansowania mieszkań. Aby najem lub własność mieszkań mogły stać się realną opcją dla osób niezamożnych, rządy powinny subsydiować kredyty mieszkaniowe bądź budowę mieszkań dla tych grup osób. Subsidiowane mieszkania powinny być przydzielane na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów.
37. Tam gdzie to właściwe, system zasiłków mieszkaniowych oparty na teście dochodów, może być stosowany zamiast lub w uzupełnieniu subsydiowanych kredytów mieszkaniowych.
38. Aby poprawić dostępność mieszkań dla rodzin o niskich dochodach, rządy powinny rozważyć wprowadzenie programów oszczędzania oraz ułatwień kredytowych, takich jak kredyty nisko oprocentowane lub nie oprocentowane, w tym systemy mikropożyczek.
39. Preferencyjne warunki finansowe powinny przysługiwać tym, którzy dostarczają mieszkań osobom w trudnej sytuacji.

VI. Znaczenie programów mieszkaniowych dostosowanych do warunków lokalnych

40. Szczególnych starań należy dołożyć aby promować wymieszanie osób należących do różnych grup dochodowych, aby uniknąć segregacji mieszkaniowej i powstawania gett biednych, oraz lokalnych zaburzeń równowagi rynków mieszkaniowych, które w sposób nieunikniony prowadzą do pogorszenia dostępu osób w trudnej sytuacji do mieszkań i.
41. Aby przeciwdziałać kurczeniu się zasobów mieszkaniowych kraje, które mają w tym zakresie problemy, powinny wprowadzić programy oraz zachęty do remontowania i odnowy istniejących mieszkań, jak też budowy nowych.
42. Aby ograniczyć powstawanie w miastach skupisk społecznie napiętnowanych mieszkań lub temu zapobiec, programy rozwoju mieszkań dla osób niezamożnych powinny być konstruowane w taki sposób, aby umożliwić tym osobom rzeczywistą integrację z lokalnymi społecznościami, między innymi, poprzez renowację centrów miast lub budowę w nich dzielnic mieszkaniowych.
43. Należy rozwijać lokalne inicjatywy, zmierzające do społecznej odnowy zdewastowanych budynków oraz biednych osiedli mieszkaniowych. Powinno się kłaść nacisk na odbudowę społecznej infrastruktury tych obszarów oraz poprawę jakości życia ich mieszkańców.
44. Lokalnie, współdziałanie mieszkańców jest ważnym komponentem programów odnowy społecznej oraz odbudowy zasobów mieszkaniowych. Powinno się wspierać takie lokalne współdziałanie, na przykład poprzez:

- wspieranie udziału mieszkańców i właścicieli w administracji, remontach i naprawach ich domów,
- popieranie tworzenia stowarzyszeń mieszkańców, np., poprzez doradztwo dotyczące działania takich stowarzyszeń i zarządzania nimi,
- wspieranie powstawania oraz działania krajowych organizacji sąsiedzkich organizacji mieszkaniowych, aby promować współpracę oraz dobre praktyki i ułatwiać ich wymianę.

VII. Zmniejszenie ryzyka oraz negatywnych konsekwencji eksmisji osób w trudnej sytuacji

45. W celu ograniczenia pogarszania się sytuacji osób niezamożnych, władze odpowiednich szczebli, w tym władze lokalne, powinny chronić wszystkich przed przymusowymi eksmisjami, jeśli są one sprzeczne z prawem oraz zapewnić ochronę prawną przed takimi eksmisjami jak też odszkodowania za ich przeprowadzenie.
46. Unikanie eksmisji powinno być preferowane w stosunku do przeprowadzki.
47. Prawo powinno jasno i precyzyjnie regulować procedurę eksmisji oraz przewidywać terminy, w których najemcy muszą być informowani o wszczęciu postępowania eksmisyjnego.
48. Władze lokalne i właściwe organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być informowane o wszczęciu postępowania eksmisyjnego, aby mogły zaoferować doradztwo oraz mediację i/lub pomoc osobom zagrożonym eksmisją.
49. Powszechne prawo dotyczące przejęcia własności za hipotekę oraz eksmisji powinno być jasne, jak też przewidywać pomoc prawną w przypadku przeprowadzki/przesiedlenia, gdy eksmisja jest nieunikniona oraz ochronę rodzin z dziećmi i osobami wymagającymi opieki.
50. W przypadku rodzin zagrożonych eksmisją, należy zapewnić dostęp do usług koniecznych dla godnej oraz normalnej egzystencji (np. elektryczność, woda pitna, oraz – tam, gdzie to konieczne – ogrzewanie).
51. W przypadkach, gdy eksmisja jest nieunikniona, władze właściwe w sprawach mieszkaniowych lub inne właściwe władze powinny, we współpracy ze służbami społecznymi i innymi właściwymi organami, poszukiwać na warunkach prawem przewidzianych, odpowiedniego rozwiązania umożliwiającego poszanowanie godności osób dotkniętych eksmisją, aby ułatwić ich społeczną integrację.
52. Tam, gdzie to konieczne, powinno się tworzyć strategie reformowania nieformalnego rynku mieszkań, legalizacji „dzikiego” zajmowania mieszkań lub tworzenia dla tych praktyk alternatyw, jak też zakładania organizacji działających nie dla zysku oraz opartych na partycypacji.

VIII. Postępowanie w sytuacjach kryzysowych

53. Wszystkie rządy powinny popierać schroniska oraz podstawowe usługi i urządzenia służące ochronie zdrowia oraz edukacji bezdomnych, osób wysiedlonych, kobiet i dzieci – ofiar przemocy domowej, osób niepełnosprawnych, osób starszych, ofiar katastrof naturalnych i sprowadzonych przez ludzi, jak też służące ochronie osób należących do grup zagrożonych i znajdujących się w złej sytuacji, w tym czasowe schroniska i podstawowe usługi dla uchodźców.

54. Rządy powinny wprowadzić oraz zapewnić przestrzeganie odpowiednich norm i przepisów wykonawczych dotyczących pozyskiwania gruntów, jak też standardów planowania, opartych na profesjonalnej ocenie ryzyk i zagrożeń.
55. Rządy powinny umożliwić wszystkim grupom osób znajdujących się w trudnej sytuacji udział w planowaniu na wypadek katastrof oraz w działaniach po dojściu do katastrofy, uznając w ten sposób ich szczególną wrażliwość na katastrofy naturalne oraz spowodowane przez człowieka.
56. Na obszarach potencjalnie zagrożonych, rządy powinny zachęcać, promować oraz wspierać skuteczne rozwiązania, innowacyjne podejścia, jak również właściwe standardy budowlane, odpowiadając w ten sposób na wystawione na poważne ryzyko społeczności zagrożone, między innymi poprzez programy oceny ryzyka oraz dostosowane do danej społeczności programy redukcji zagrożeń.
57. Rządy lub inne odnośne organy administracji powinny być w stanie bezzwłocznie zapewnić środki finansowe konieczne do realizacji zadań antykrzysowych oraz naprawczych, uwzględniających szczególne potrzeby kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych oraz osób w gorszej sytuacji, w ramach wszelkich komunikatów, działań ratowniczych, przesiedleń, rehabilitacji oraz odbudowie.
58. Rządy powinny ustalić oraz wspomagać działania, które powinny być podejmowane w celu szybkiego zapewnienia schronienia osobom powracającym, przesiedlonym, oraz ofiarom katastrof naturalnych, włączając w to budowę tymczasowych pomieszczeń wyposażonych w podstawowe wygody i uwzględniających specyficzne potrzeby osób każdej z płci.
59. Powinny istnieć procedury kontroli przestrzegania przez władze regionalne i lokalne procedur na wypadek katastrof.

IX. Zalecenia co do przyszłych prac Rady Europy w kwestii mieszkań

60. CS-LO przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komitetu Spójności Społecznej o utworzeniu w 2002 r. nowej grupy specjalistów, która zajmie się znaczeniem polityki mieszkaniowej dla spójności społecznej. Wnioski z prac CS-LO wskazują, że ta nowa grupa specjalistów mogłaby podjąć następujące zadania:
 - przygotowanie glosariusza podstawowych terminów używanych w dyskusjach o polityce mieszkaniowej w Europie;
 - dostarczenie odpowiedniej informacji służącej kontroli procesu określonego w art. 31 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej dotyczącym „prawa do mieszkania”;
 - szczególnie przyrzeć się częściom regionów, jako że istotne wnioski można sformułować w wyniku porównywania polityki, praktyki oraz działań pomocowych w mniejszych grupach sąsiadujących ze sobą państw;
 - rozważenie podjęcia w średnim terminie działań wspólnie z Europejską Komisją Gospodarczą ONZ (UNECE) (zob. akapit 66 poniżej), po to, aby zwiększyć wpływ obu tych organizacji będących głównymi europejskimi aktorami w polityce mieszkaniowej;
 - zbadanie zakresu możliwej współpracy z „Krajowymi Centrami Mieszkaniowymi” („*National Housing Focal Points*”) UE, szczególnie Statystyki Mieszkaniowej UE, zmierzającej do wprowadzenia do tych statystyk wskaźników spójności społecznej;
 - stworzenie ram kontroli i oceny realizacji oraz znaczenia wytycznych przyjętych przez CS-LO.
61. W trakcie swej pracy CS-LO znalazł wiele przykładów wskazujących na silne powiązania pomiędzy polityką mieszkaniową a działaniami na rzecz dostępu do takich praw społecznych, jak prawo do ochrony socjalnej, zatrudnienia, ochrony zdrowia oraz edukacji. Dlatego

zaleca on Grupie Redakcyjnej Raportu o Dostępie do Praw Społecznych (CS-ASR), aby Raport o Dostępie do Praw Społecznych wskazywał na potrzebę podejmowania przez władze publiczne wszystkich szczebli kompleksowych działań na rzecz dostępu do praw społecznych grup osób w trudniejszej sytuacji oraz formułował odpowiednie zalecenia.

62. Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach CS-LO był wysoko oceniany przez wszystkich jego członków i powinien być kontynuowany we wszystkich przyszłych działaniach dotyczących dostępu do praw społecznych.
63. Wskaźniki spójności społecznej, które obecnie są tworzone przez Wydział Wspierania Spójności Społecznej Rady Europy, powinny obejmować wskaźniki odnoszące się do sytuacji mieszkaniowej w państwach członkowskich.
64. Rada Europy, o ile to możliwe we współpracy z Bankiem Rozwoju Rady Europy, powinna nadal świadczyć pomoc w zakresie dostępu do mieszkań, zarówno na poziomie ogólnokrajowym jak i subregionalnym, szczególnie w celu polepszenia infrastruktury społecznej, zmniejszenia dyskryminacji i segregacji mieszkaniowej oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej mniejszości, uchodźców i osób wysiedlonych.
65. Europejski Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, szczególnie za pośrednictwem lokalnych i regionalnych izb jego Komisji Spójności Społecznej, powinien rozważyć podjęcie działań dotyczących lokalnych oraz regionalnych aspektów polityki mieszkaniowej.
66. Wyniki prac CS-LO powinny zostać przekazane Komisji Siedzib Ludzkich Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, aby kontynuować niezwykle pożyteczne kontakty nawiązane przez CS-LO. Komisja Siedzib Ludzkich Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ prowadzi bardzo ważne prace nad ekonomicznymi i technicznymi aspektami polityki mieszkaniowej, które dopełniają prace Rady Europy nad jej aspektami społecznymi.
67. Rada Europy powinna także rozważyć możliwy zakres współpracy ze Specjalnym Sprawozdawcą nt. Prawa do Mieszkania, który został ostatnio mianowany przez Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych (UNHCHR).
68. Jeśli chodzi o informacje o sytuacji mieszkaniowej państw europejskich, CS-LO zaleca, żeby państwa członkowskie Rady Europy rozwały:
 - podniesienie porównywalności statystyki mieszkaniowej, mając na uwadze jej ostateczną standaryzację na podstawie wspólnych europejskich kryteriów;
 - poprawę informowania czynników oficjalnych oraz opinii publicznej o porozumieniach międzynarodowych w obszarze mieszkaniowym, których państwa te są stronami (szczególnie o artykule 31 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej).

ZAŁĄCZNIK III

Wytyczne w zakresie poprawy dostępu do ochrony socjalnej

Niniejsze wytyczne zostały przyjęte przez Grupę Specjalistów do spraw Dostępu do Ochrony Socjalnej (CS-PS). Ich celem jest ułatwienie dostępu do świadczeń społecznych osobom, które spełniają kryteria ich otrzymania, ale mają trudności z dochodzeniem swych praw. Mają one także na celu ułatwienie dostępu do usług społecznych. Oparto je na następujących zasadach:

- realizacja prawa zakłada wiedzę o jego istnieniu oraz świadomość uprawnienia do korzystania z niego;
- wszyscy uprawnieni powinni mieć zagwarantowany rzeczywisty dostęp do ochrony socjalnej;
- instytucje i służby ochrony socjalnej powinny służyć dobru osób uprawnionych;
- szczególną troską należy otaczać uprawnionych znajdujących się w najgorszej sytuacji;
- autentyczne partnerstwo między instytucjami i służbami ochrony socjalnej z jednej strony a różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego – z drugiej, jest konieczne by nastąpiła poprawa dostępu do ochrony socjalnej;
- wprowadzając istotne zmiany do obowiązującego ustawodawstwa lub nowe świadczenia, powinno się systematycznie oceniać ich wpływ na zwalczanie ubóstwa.

I. Poprawa komunikacji i informacji o prawach, świadczeniach i usługach

1. Każdy powinien być odpowiednio poinformowany o świadczeniach oraz usługach socjalnych; rozpowszechnianie takich informacji powinno być częścią skutecznej polityki informacji publicznej oraz krajowej strategii informacyjnej:
 - rozpowszechnianie informacji powinno być nakierowane na wszystkich uprawnionych i odbywać się tak wieloma kanałami informacji, jak to możliwe (broszury rozsyłane całej ludności, ogłoszenia telewizyjne, wykładanie broszur informacyjnych w miejscach publicznych, bezpłatne linie telefoniczne, dni otwarte, internet, itd.);
 - dostępność informacji w różnych językach (mniejszości narodowe, pracownicy migrujący);
 - informacja rozpowszechniana w formie broszur (tekstu) powinna być napisana językiem prostym i precyzyjnym oraz systematycznie aktualizowana;
 - informacja powinna być kierowana do tych, którzy są blisko potencjalnych beneficjentów;
2. Osoby uprawnione powinny móc łatwo korzystać z przysługujących im praw:
 - formularze wniosków o świadczenia powinny być zwięzłe, dostosowane do wnioskodawców oraz łatwe do wypełnienia;
 - powinno się promować doradztwo przez instytucje ochrony socjalnej, szczególnie przy wypełnianiu wniosków o świadczenia, jeśli to konieczne, także w formie aktywnego doradztwa (bezpłatne centra informacji telefonicznej, ruchome ośrodki usługowe);
 - odmowie przyznania świadczenia powinno towarzyszyć uzasadnienie napisane w sposób prosty i zrozumiały oraz wskazujące przysługujące środki odwoławcze;
 - powinno się też udzielać wyjaśnień ustnie.

3. Władze publiczne powinny stale zwracać uwagę na jakość i skuteczność informacji:
 - świadczący usługi powinni być przeszkoleni w zakresie *human relations*;
 - należy przeprowadzać systematyczne badania ankietowe dotyczące zakresu docierania informacji do adresatów;
 - należy przeprowadzać systematyczne badania ankietowe, dotyczące poziomu satysfakcji osób uprawnionych;
 - należy weryfikować dostępność świadczeń dla potencjalnych beneficjentów, na przykład porównując wysokość środków zapreliminowanych w budżecie z rzeczywistymi wypłatami;
 - należy podejmować starania w celu dotarcia do osób, o których wiadomo, że nie korzystają z przysługujących im praw.

II. Poprawa zarządzania usługodawcami oraz służbami socjalnymi, jak też ich organizacji tych służb

1. Instytucje ochrony socjalnej oraz służby społeczne powinny być zorganizowane w sposób dostosowany do potrzeb osób uprawnionych:
 - należy jasno rozdzielić kompetencje różnych instytucji i służb. Wszystkie zainteresowane instytucje i służby powinny być o tym poinformowane;
 - osoby uprawnione powinny być poinformowane o istnieniu instytucji ochrony socjalnej oraz służb społecznych, jak też o ich funkcjach, tam gdzie to konieczne poprzez utworzenie punktów pojedynczego dostępu do świadczeń i usług społecznych lub innych sposobów ułatwienia dostępu do świadczeń i usług społecznych;
 - instytucje ochrony socjalnej oraz służby społeczne powinny być szczególnie dostosowane do potrzeb osób wykluczonych;
 - pomieszczenia instytucji ochrony socjalnej oraz służb społecznych powinny być dostępne dla wszystkich (osób starszych, osób niepełnosprawnych, osób z małymi dziećmi);
 - godziny urzędowania powinny być ustalone w sposób uwzględniający różne potrzeby osób uprawnionych;
 - tam gdzie to potrzebne, powinno się organizować „ruchome biura pomocy społecznej”;
 - w celu ułatwienia dostępu do świadczeń i usług socjalnych, szczególnie osobom zamieszkałym w miejscach trudno dostępnych (obszarach geograficznie izolowanych, obszarach wiejskich) powinny być dostępne lub stosowane technologie informatyczne, a szczególnie nowe technologie (internet).
2. Instytucje ochrony socjalnej oraz służby społeczne powinny funkcjonować w sposób dostosowany do potrzeb osób uprawnionych:
 - odnośne instytucje i służby powinny współpracować ze sobą w posługiwaniu się aktami osób uprawnionych, przestrzegając jednak ochrony danych osobowych;
 - bardzo ważny jest sposób przyjmowania osób znajdujących się w najgorszej sytuacji, szczególnie podczas pierwszej wizyty, jako że od tego zależy ich zaufanie do instytucji; dlatego personel powinien być odpowiednio przygotowany profesjonalnie oraz w zakresie umiejętności interpersonalnych;
 - szkolenie personelu obsługującego klientów powinno szczególnie uwzględniać konieczność unikania dyskryminacji; personel taki powinien być szczególnie wyczulony na potrzeby osób wykluczonych. Personel powinien być przeszkolony w zakresie wiedzy o kulturach z których wywodzą się obsługiwane osoby będące migrantami lub członkami mniejszości;

- instytucje ochrony socjalnej oraz służby socjalne powinny korzystać z usług tłumaczy oraz mediatorów, a jeśli to możliwe osób wywodzących się z grup mniejszościowych lub z krajów pochodzenia imigrantów, którymi się zajmują, aby lepiej móc się z nimi skomunikować.
3. Instytucje ochrony socjalnej oraz służby socjalne ponoszą odpowiedzialność wobec beneficjentów i powinny być tego świadome:
- instytucje ochrony socjalnej oraz służby socjalne powinny pracować sprawnie, szczególnie jeśli chodzi o czas załatwiania spraw oraz wydajność;
 - systemy oceny powinny weryfikować efektywność wykonywania zadań przez instytucje ochrony socjalnej oraz służby socjalne.

III. Wzmocnienie partnerstwa pomiędzy instytucjami ochrony socjalnej, służbami socjalnymi, organizacjami pozarządowymi i innymi aktorami społeczeństwa obywatelskiego

Partnerstwo należy rozumieć w szerokim sensie, jako partnerstwo organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, władze lokalne, partnerów społecznych, sektora prywatnego, jak też partnerstwo z osobami uprawnionymi w celu wspierania ich partycypacji oraz wpływu na podejmowane decyzje.

1. Należy wspierać partycypację wszystkich aktorów:
 - należy wspierać partycypację oraz możliwość wypowiedzi osób wykluczonych, szczególnie jeśli chodzi o dotyczące ich działania i inicjatywy;
 - należy uznać znaczenie pracy społecznej: osoby angażujące się społecznie pracują wśród ludzi, dlatego należy uwzględniać ich doświadczenia przy wprowadzaniu nowych działań.
2. Należy doceniać rolę organizacji pozarządowych i innych aktorów społeczeństwa obywatelskiego, a ich działania powinny korzystać ze wsparcia:
 - istnienie organizacji pozarządowych powinno być prawnie uznane;
 - działania organizacji pozarządowych oraz innych aktorów powinny być wspierane, jednak ich rolą nie jest naprawianie niedociągnięć instytucji ochrony socjalnej oraz służb socjalnych i ich zastępowanie;
 - doświadczenia organizacji pozarządowych oraz innych aktorów, szczególnie pełnienie przez nich funkcji „dzwonka alarmowego”, powinno być uwzględniane przy formułowaniu polityki zapewnienia dostępu do ochrony socjalnej.
3. Należy pobudzać partnerstwo z organizacjami pozarządowymi i innymi aktorami:
 - należy wspierać współpracę instytucji ochrony socjalnej i służb socjalnych z jednej strony oraz organizacji pozarządowych i pozostałych aktorów z drugiej strony, wspomagając w ten sposób współdziałanie pomiędzy systemem ochrony socjalnej a sektorem organizacji społecznych;
 - reformując system ochrony socjalnej należy przeprowadzać jak najszersze konsultacje ze wszystkimi partnerami;
 - organizacje pozarządowe i inni aktorzy powinni być uznawani za partnerów w toku realizacji i oceny działań podejmowanych w celu poprawy dostępu do ochrony socjalnej.

ZAŁĄCZNIK IV

Wytyczne dotyczące lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia

Komitet ekspertów do spraw wspierania dostępu do zatrudnienia (CS-EM) przyjął następujące wytyczne dotyczące lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia:

Lokalne partnerstwa

1. Zasadnicze znaczenie ma posiadanie wielostronnej i inkluzywnej wizji partnerstwa na potrzeby lokalnych programów pomocy w zatrudnieniu. Partnerstwa te powinny obejmować udział najszerszego możliwie wachlarza instytucji, zwłaszcza administracji regionalnej i lokalnej, instytucji odpowiadających za wypłacanie świadczeń socjalnych, organizacji pracodawców i zawodowych, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, jak również bezrobotnych i mniejszości etniczne.
2. Partnerstwa powinny zmierzać do wspierania polityki integracji oraz do zapewniania spójności krajowych, regionalnych i lokalnych programów pomocy w tworzeniu miejsc pracy, zwłaszcza poprzez koordynowanie polityki zatrudnienia i pracy oraz polityki na rzecz przedsiębiorstw, infrastruktury i rozwoju.
3. Dla osiągnięcia sukcesu każdego partnerstwa lokalnego w dziedzinie zatrudnienia niezbędne jest odpowiednie i stałe finansowanie.

Równość szans kobiet i mężczyzn

4. Równość szans kobiet i mężczyzn musi być elementem wszystkich inicjatyw lokalnych w dziedzinie zatrudnienia.
5. O ile to konieczne, kobiety znajdujące się w najgorszej sytuacji ekonomicznej, w szczególności te, które mają obowiązki rodzinne lub mają inne osoby na utrzymaniu, muszą mieć możliwość korzystania ze specjalnego szkolenia lub innych programów pomocowych, pomysłanych jako pomoc w ich szczególnej sytuacji; chodzi tu zwłaszcza o struktury opieki dziennej nad dziećmi lub inne struktury pomocy, odpowiedniej jakości, mało kosztowne i łatwo dostępne.
6. Praca powinna być zorganizowana w taki sposób, by umożliwić dostosowanie do obowiązków kobiet i mężczyzn, chodzi o takie rozwiązania jak praca w niepełnym wymiarze czasu lub elastyczne godziny pracy, tak by łatwiej im było zajmować się rodziną lub osobami na ich utrzymaniu.

Niedyskryminacja grup znajdujących się w najgorszej sytuacji

7. Dostęp i udział w lokalnych programach zatrudnienia muszą być pozbawione jakiegokolwiek dyskryminacji wynikającej z niepełnosprawności, przynależności etnicznej, wieku lub innych powodów.
8. Przestrzegając zasady niedyskryminacji, jest czasem niezbędne faworyzowanie niektórych grup przez programy ukierunkowane na zwalczanie długoterminowego bezrobocia.
9. Polityka równości szans w dziedzinie dostępu do instytucji i służb lokalnych – programy szkoleniowe, poradnictwa zawodowego, mieszkań, służb opieki zdrowotnej i socjalnych, inne – musi być systematycznie uwzględniana w procesie tworzenia i realizowania inicjatyw lokalnych w dziedzinie zatrudnienia.

Tworzenie przedsiębiorstw

10. Ci wszyscy, którzy pragną stworzyć ich własne przedsiębiorstwo, muszą mieć dostęp do poradnictwa i szkolenia zawodowego, finansowego, prawnego, handlowego i technicznego oraz szkolenia w dziedzinie zarządzania pracownikami, tak aby mieli szanse na sukces, jak i stałe wsparcie ze strony kompetentnych instytucji lokalnych i krajowych. Pomoc ta powinna być do dyspozycji tworzących się przedsiębiorstw, bezpłatnie lub za niską cenę.
11. Projekty typu wolontariatu lub samopomocowego muszą być szczególnie promowane i wspierane, zważywszy, że często są one najbliższe lokalnej rzeczywistości i mogą zaspokajać potrzeby wspólnot lokalnych, nie zaspokajanych przez sektor prywatny, nastawiony na zysk, lub przez instytucje sektora publicznego.
12. Dostęp do odpowiedniego finansowania, dostępnego i stałego, ma również zasadnicze znaczenie dla długoterminowego sukcesu każdego przedsiębiorstwa. Finansowanie to powinno być łatwo dostępne dla potrzebujących i mieć źródło w zasobach publicznych, bankach sektora komercyjnego lub wzajemnych kasach kredytowych, niekonwencjonalnych źródłach lub w połączeniu tych form finansowania.
13. Nowi przedsiębiorcy powinni być uczulani na te kwestie i mieć dostęp do informacji dotyczących ich praw i obowiązków w dziedzinie podatków, ubezpieczenia społecznego i prawa pracy.
14. Programy adresowane do przedsiębiorców muszą być przedmiotem stałego monitorowania i oceniania. W ten sposób możliwe będzie dostosowywanie różnych podejść i metod do zmieniających się potrzeb i problemów, ewentualnie stosowania ich gdzie indziej (efekt multiplikacji). W braku, należałoby przeprowadzać regularne przeglądy programów w celu zweryfikowania ich efektywności i szybkiego rozwiązywania ewentualnych problemów i braków.

Edukacja, szkolenie i kształcenie ustawiczne

15. Działania w zakresie szkolenia i przekwalifikowania, pomyślane odpowiednio do wymagań lokalnego rynku pracy, są niezbędnym składnikiem każdej lokalnej inicjatywy w dziedzinie zatrudnienia. Lokalna polityka w dziedzinie edukacji i szkolenia nie może być wypracowywana bez brania pod uwagę ewolucji sytuacji przedsiębiorstw i, ogólniej, koniunktury gospodarczej. W konsekwencji, w ramach szkolenia lub przekwalifikowania, należy brać pod uwagę zmieniający się charakter pracy; polityka edukacji i szkolenia muszą być więc inspirowane troską uczynienia tak, by programy dawały pracownikom umiejętności techniczne i w zakresie przedsiębiorczości, możliwe do wykorzystania na krajowym i światowym rynku pracy.
16. Jeżeli chodzi o konieczność zapewnienia stałych miejsc pracy, to w toku wypracowywania polityki w dziedzinie edukacji i szkolenia należy wzmocnić współpracę na szczeblu lokalnym między placówkami nauczania i szkolenia, agencjami zatrudnienia, administracją, przedsiębiorstwami i przedstawicielami partnerów społecznych, przy uwzględnianiu dostępnych zasobów i wymagań rynku pracy na szczeblu lokalnym lub regionalnym.
17. Wszystkie programy edukacji i szkolenia muszą obejmować moduły kształtowania umiejętności indywidualnych i socjalnych, techniki poszukiwania pracy i planowania oraz robienia kariery, zgodnie z zasadą «uczenia się przez całe życie» oraz edukacji nieformalnej.
18. Pracownikom musi być stworzona możliwość, tak by ich umiejętności i kwalifikacje mogły być zawsze dostosowane do wymagań zmieniającego się rynku pracy. Trzeba w tym celu, by polityka w dziedzinie szkolenia na szczeblu krajowym, wspierana była przez partnerów lokalnych i lokalne przedsiębiorstwa. Możliwość ustawicznego kształcenia niezbędna jest tym, którzy pragną dotrzymać kroku stałym zmianom technologii i na rynku.

19. Wszystkie programy edukacji i szkolenia muszą obejmować element «szkolenie w miejscu pracy» i zdobywania doświadczenia w środowisku zawodowym, w celu ułatwienia integracji i powrotu do aktywnego życia.
20. Zasadnicze znaczenie ma, by roboty publiczne i praca na rzecz wspólnoty obejmowały element szkolenia, tak by uczestnicy mieli możliwość znalezienia innej pracy po zakończeniu realizacji programu.

Monitorowanie i ocena

21. W ramach wypracowywania lokalnego programu wsparcia zatrudnienia, należy przewidzieć system monitorowania będący wynikiem porozumienia. Proces monitorowania powinien mieć określone realistyczne cele; efekty muszą być mierzalne i w efekcie dostępne będą dane i informacje, które wywrą pozytywny wpływ na wypracowywanie i realizację przyszłych programów. System musi być elementem procesu wypracowywania polityki.
22. Procedura «ustalania standardów» odnośnie do wyników oceny przeprowadzanej na podstawie porównania z innymi projektami realizowanymi na szczeblu krajowym lub międzynarodowym umożliwiłaby zebranie użytecznych danych dotyczących efektywności programów i mogłaby doprowadzić do bardziej efektywnego wykorzystywania ograniczonych zasobów finansowych i ludzkich.
23. W toku oceny lokalnych programów pomocy w zatrudnieniu, należy zwrócić się o opinię do grup celowych i uczestników oraz wziąć tę opinię pod uwagę w celu dokonania oceny efektywności tych programów.

ZALĄCZNIK V

Zalecenie Rec(2001)12
Komitetu Ministrów dla państw członkowskich
w sprawie dostosowania służb opieki zdrowotnej do popytu na opiekę i usługi
w zakresie opieki zdrowotnej ze strony osób zmarginalizowanych

*(przyjęte przez Komitet Ministrów 10 października 2001 roku,
na 768 posiedzeniu Delegatów Ministrów)*

Komitet Ministrów, zgodnie z artykułem 15.b Statutu Rady Europy,

Zważywszy, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności jej członków i że cel ten może zostać osiągnięty zwłaszcza poprzez przyjęcie wspólnych zasad w dziedzinie opieki zdrowotnej;

Zauważając, że w państwach członkowskich liczba osób żyjących w sytuacji marginalizacji ciągle zwiększa się;

Zważywszy, że szczególne problemy osób żyjących w sytuacji zmarginalizowania mają poważne konsekwencje dla ich zdrowia i że sytuacja ta staje się coraz poważniejszym problemem w obszarze zdrowia publicznego, jak i poważnym i kosztownym ciężarem dla jednostek, rodzin, społeczeństwa i państwa;

Uznając że, z powodu zwiększania się nierówności w dziedzinie opieki zdrowotnej, stwierdanego w krajach Europy, każda odpowiednia i skuteczna polityka musi brać pod uwagę nie tylko problemy zdrowotne osoby zmarginalizowanej, ale również sytuację osoby żyjącej w ubóstwie; zaś promocja zdrowia jest jednym z zasadniczych elementów takiej polityki;

Zauważając, że obecnie powszechnie uznaje się, że stres psychiczny, jakiego doświadczają osoby żyjące w ubóstwie, wpływa na ich zdrowie psychiczne i umysłowe;

Uznając konieczność realizowania polityki zmierzającej do zapobiegania problemom zdrowotnym osób żyjących w sytuacji marginalizacji, biorąc w pełni pod uwagę konieczność ochrony życia prywatnego wszystkich zainteresowanych, jak i że konieczne jest poszanowanie poufności;

Uznając prawo osób znajdujących się w sytuacji niedostatku do życia w warunkach sprzyjających rozwojowi, wolnych od nadmiernych obciążeń psychicznych i fizycznych, izolacji społecznej, problemów psychosomatycznych związanych ze stresem i innych form niepełnosprawności;

Przypominając artykuł 11 Europejskiej Karty Społecznej dotyczący prawa do ochrony zdrowia oraz artykuł 3 Konwencji w sprawie praw człowieka i biomedycyny dotyczący równego dostępu do opieki zdrowotnej;

Przypominając Kartę z Lubljany w sprawie reformy opieki zdrowotnej (1994) oraz Deklarację Kopenhaską w sprawie ograniczenia nierówności społecznych w dziedzinie opieki zdrowotnej (wrzesień 2000);

Biorąc pod uwagę Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich numer R (2000) 5 w sprawie rozwoju struktur umożliwiających udział obywateli i pacjentów w procesie decyzyjnym dotyczącym opieki zdrowotnej, Zalecenie numer R (97) 4 w sprawie sposobów zapewnienia i wspierania zdrowia rodziny niepełnej oraz Zalecenie numer (98) 7 dotyczące kwestii etycznych i organizacyjnych w zakresie opieki zdrowotnej w zakładach penitencjarnych;

Świadome, że działania zmierzające do ograniczenia wpływu problemów w zakresie opieki zdrowotnej na osoby żyjące w ubóstwie zależą, na szczeblu podstawowym, w znacznym stopniu od sytuacji panującej poza sferą zwykłej działalności służb opieki zdrowotnej i służb socjalnych;

Zważywszy, że cel i obowiązek państwa i społeczeństwa polega na wpływaniu na szeroko rozumiane czynniki społeczne i gospodarcze, wpływające na stan zdrowia i które – w ostateczności – powodują pogorszenie się stanu zdrowia osób żyjących na marginesie społeczeństwa;

Zważywszy, że państwo odpowiada również za zagwarantowanie, że polityka zdrowotna będzie rozwijana w spójny sposób, tak by zwiększyć możliwość postępu w dziedzinie i unikać niepożądanych efektów w dziedzinie opieki zdrowotnej;

Mając na uwadze projekt Rady Europy w sprawie godności człowieka i wykluczenia społecznego, jak i propozycje działań przyjęte na konferencji w Helsinkach w 1998 roku;

Mając na uwadze inicjatywę WHO dotyczącą partnerstwa w dziedzinie zdrowia i ubóstwa oraz biorąc pod uwagę komunikat Komisji Europejskiej, zatytułowany «Budować Europę integracji» i program działania Wspólnoty zmierzający do wspierania współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie walki z wykluczeniem społecznym;

Mając na uwadze Kartę Praw Zasadniczych Unii Europejskiej;

Zaleca rządów państw członkowskich:

- i. przyjąć założenia spójnej i globalnej polityki, która:
 - zagwarantuje i wspierać będzie zdrowie osób żyjących w niedostatku;
 - chronić będzie godność człowieka i zapobiegać będzie wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji;
 - zapewni środowisko sprzyjające integracji społecznej osób żyjących w sytuacji marginalizacji lub niedostatku;
- ii. wzmocnić i stosować ustawodawstwo w celu zagwarantowania ochrony praw człowieka, solidarności społecznej i sprawiedliwości;
- iii. udoskonalić wielosektorową współpracę w celu zwiększenia zdolności ich systemu społecznego do udziału w zapobieganiu zagrożeniom dla zdrowia osób żyjących w niedostatku. Podejście to powinno określać rolę, odpowiedzialność i koordynację działań różnych instytucji socjalnych zainteresowanych aby zapobiec, by osoby te pogrążyły się w marginalizacji;
- iv. ustanowić efektywne systemy ogólnej opieki zdrowotnej aby zaspokajać, w odpowiedni sposób i we właściwym czasie, potrzeby w dziedzinie opieki zdrowotnej, tak aby zagwarantować równość dostępu biorąc pod uwagę potrzeby w dziedzinie opieki zdrowotnej i dostępne zasoby, aby móc identyfikować, oceniać i rozwiązywać problemy zdrowotne osób żyjących na marginesie społeczeństwa;
- v. podejmować w tym celu, za każdym razem kiedy to możliwe, działania przedstawione w Załączniku do niniejszego zalecenia.

Załącznik do Zalecenia Rec(2001)12

I. Zasady

Zachęca się rządy do przyjęcia polityki działań w sferze socjalnej i opieki zdrowotnej, w ramach zasad przyjętych przez Światową Organizację Zdrowia na konferencji w Ottawie (1986), tak aby zapobiegać sytuacji niedostatku i ograniczyć w ten sposób ryzyko pogrążenia się w marginalizacji.

W procesie dostosowywania opieki zdrowotnej do potrzeb osób żyjących w sytuacji marginalizacji lub niedostatku, rządy państw członkowskich muszą mieć na względzie pewne zasady:

1. Polityka w tej dziedzinie powinna być oparta na wartościach określonych przez Radę Europy: prawa człowieka i prawa pacjentów, godność człowieka, spójność społeczna, demokracja, sprawiedliwość, solidarność, równość szans obu płci, partycypacja, swoboda wyboru, zrównoważona poprzez obowiązek udzielania pomocy każdemu w poprawie jego zdrowia. Aby być skuteczna, zwłaszcza kiedy dotyczy potrzeb osób żyjących w sytuacji marginalizacji, powinna ona opierać się na podejściu zintegrowanym i rozpoczynać się od działań w zakresie ochrony socjalnej. Takim osobom powinien być przyznawany regularny dochód minimalny.
2. Jednym z najlepszych sposobów (poza podniesieniem poziomu życia) poprawy ich stanu zdrowia oraz zapobiegnięcia pograżeniu się w marginalizacji jest zapewnienie wszystkim osobom – bez względu na ich sytuację ekonomiczną i prawną – równości dostępu do systemu ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej. Chodzi, poprzez to, o uwzględnienie faktu, że nowe grupy i jednostki mogą w każdej chwili pograć się w sytuacji marginalizacji.
3. Społeczno-ekonomiczne zapobieganie ryzyku pograżenia się w marginalizacji powinno stać się priorytetowym celem rządów i społeczeństw.
4. Długoterminowa polityka zmierzająca do poprawy warunków społecznych i zdrowotnych osób żyjących w sytuacji marginalizacji lub niedostatku powinny być realizowane z udziałem i za zgodą osób zainteresowanych. Osoby te powinny więc być uważane za odpowiedzialne i, odpowiednio, brać na siebie odpowiedzialność; należałoby włączać je, jak tylko to możliwe, w podejmowanie decyzji ich dotyczących.
5. Należy również unikać stygmatyzacji. Państwa członkowskie, podejmujące długofalowe działania, powinny czynić wysiłki aby zaspokoić potrzeby osób żyjących w sytuacji marginalizacji, w ramach istniejącego systemu opieki zdrowotnej. Powinny one zapewnić wszystkim obywatelom równość dostępu do krajowych zasobów w dziedzinie opieki zdrowotnej. Być może konieczne będzie ustanowienie dyskryminacji pozytywnej, w formie działań wsparcia celowego, ograniczonych w czasie i zakresie oraz w pełni zintegrowanych ze zwykłymi służbami opieki zdrowotnej.
6. Nie ma choroby charakterystycznej dla ubóstwa. Osoby żyjące w sytuacji marginalizacji cierpią na takie same choroby jak reszta społeczeństwa, chociaż w stopniu proporcjonalnie większym.
7. Polityka społeczna i w zakresie opieki zdrowotnej powinna mieć za cel zapobieganie ubożeniu i złemu stanowi zdrowia, w tym jeżeli jest to związane z czynnikami nie mającymi wprost charakteru socjalnego i zdrowotnego. Wszelka polityka powinna być postrzegana i oceniana odpowiednio do wpływu na spójność społeczną, wykluczenie społeczne i zdrowie. Zakłada to działania międzysektorowe i konieczność zdawania sprawy ze wszelkich działań, w tym w dziedzinie gospodarczej i handlowej, z punktu widzenia wpływu na dobrobyt społeczny, zdrowie, sprawiedliwość i marginalizację.
8. Systemy opieki zdrowotnej powinny opierać się na zasadzie sprawiedliwości, gwarantującej dostęp do opieki odpowiednio do potrzeb oraz na finansowaniu tej opieki niezależnie od środków finansowych, jakie każdy ma do dyspozycji.
9. Zapobieganie i wspieranie zdrowia osób żyjących w sytuacji marginalizacji lub niedostatku, jak i opieka zdrowotna nad tymi osobami, powinny stanowić integralną część krajowej i lokalnej polityki społecznej i zdrowotnej.
10. Dzieci, szczególnie narażone na znalezienie się w najgorszej sytuacji, powinny stanowić przedmiot szczególnej uwagi państw członkowskich; powinny one upewniać się, że dzieci korzystają ze szczególnych działań prewencyjnych w obszarze socjalnym i opieki zdrowotnej.
11. Jeżeli chodzi o dostęp do opieki zdrowotnej, rządy powinny identyfikować zasadnicze niedostatki i przeszkody o charakterze prawnym, społecznym, ekonomicznym, kulturowym, administracyjnym lub materialnym. Powinny być realizowane programy w celu ograniczenia tych niedostatków i przeszkód, których efektem jest często powiększanie się nierówności.
12. Należałoby rozwijać odpowiednią politykę, aby dostosować system opieki zdrowotnej do potrzeb osób żyjących w sytuacji marginalizacji lub niedostatku. Wypracowując i realizując tę politykę, należy jednak mieć na uwadze zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych w walce z nierównościami społecznymi.

II. Wypracowanie zintegrowanej i spójnej polityki społecznej i w dziedzinie opieki zdrowotnej

Wypracowanie zintegrowanej polityki społecznej i w zakresie opieki zdrowotnej w ramach Karty Ottawskiej obejmuje działania które, w sposób oczywisty, wykraczają poza możliwości samego tylko sektora opieki

zdrowotnej. («Podstawowymi warunkami i zasobami niezbędnymi dla zdrowia są pokój, mieszkanie, edukacja, pożywienie, dochody, stabilny ekosystem, trwałe zasoby, sprawiedliwość społeczna. Wspieranie zdrowia prowadzi przez realizację właściwej polityki publicznej, tworzenie środowiska wsparcia, wzmocnienie działań wspólnoty, rozwój zdolności indywidualnych, reorientację służb opieki zdrowotnej.») Działania te muszą być dostosowane do warunków krajowych i regionalnych, i mogą obejmować, co następuje:

- obowiązkowe nauczanie, zwłaszcza w zakresie edukacji zdrowotnej, od najmłodszego wieku;
- środowisko dające odpowiednią pracę i warunki działalności zawodowej;
- odpowiednie mieszkanie; i
- inne działania gwarantujące odpowiednią ochronę socjalną.

Kwestie te są obecnie dyskutowane przez Komitet Spójności Społecznej w celu wypracowania ogólnego zalecenia dotyczącego dostępu do dóbr i usług socjalnych.

W dziedzinie opieki zdrowotnej, pierwszorzędym celem powinno być zapewnianie powszechnej opieki, rzeczywiście dostępnej dla każdej osoby. Polityka w dziedzinie ochrony zdrowia powinna być określana i realizowana w sposób taki, aby doprowadzała do poprawy systemu podstawowej opieki zdrowotnej, lepiej zaspokajającej potrzeby różnych grup społeczno-kulturowych. Powinna ona również zapewniać wszystkim opiekę zdrowotną odpowiedniej jakości, w tym w celu promowania zdrowia.

Szczególny wysiłek musi być uczyniony, aby wypracować politykę w zakresie prewencji, adresowaną do osób znajdujących się w najgorszej sytuacji, w tym bezrobotnych i ich rodzin, młodych rodzin niepełnych, osób niepełnosprawnych, uchodźców, imigrantów i więźniów. Należy zwrócić szczególną uwagę na zaburzenia umysłowe, które dotyczą często osoby znajdujące się w najgorszej sytuacji z punktu społeczno-ekonomicznego, ubogie i wykluczone.

Z działań w zakresie promocji zdrowia powinny korzystać osoby zmarginalizowane, działania te powinny być planowane we współpracy z nimi i być przez nie akceptowane.

Mimo że wszystkie grupy wiekowe muszą być uważane za grupy celowe, szczególną uwagę trzeba zwrócić na pierwszy okres życia, między poczęciem a wiekiem szkolnym.

Wszystkie dzieci powinny mieć dostęp do wszystkich szczepień i taki sam dostęp do służb opieki pediatrycznej. Wszystkie kobiety powinny uzyskiwać opiekę przed, w trakcie i po porodzie, od odpowiednich służb opieki zdrowotnej.

Służby badań prewencyjnych i rehabilitacji powinny być dostępne dla każdej osoby, niezależnie od jej statusu społeczno-ekonomicznego i kulturowego. Wszelkie urządzenia należy uczynić dostępnymi dla osób niepełnosprawnych.

Wszyscy obywatele powinni mieć taki sam dostęp do opieki lekarskiej, w tym leczenia szpitalnego, ponieważ większość osób zmarginalizowanych korzysta, zasadniczo, z pomocy pogotowia.

III. Wypracowanie szczególnych działań w celu zagwarantowania pełnej sprawiedliwości

Kiedy podejmowane i realizowane są szczególne działania w celu poprawy dostępu do służb opieki zdrowotnej osób żyjących w sytuacjach marginalizacji lub w niedostatku, rządy powinny zwracać szczególną uwagę na ryzyko stygmatyzacji osób zainteresowanych. Ponadto, ponieważ celem jest danie każdemu dostępu do służb opieki zdrowotnej, mogłyby zostać podjęte działania dyskryminacji pozytywnej, przez określony okres i zintegrowane w ramach powszechnego systemu opieki zdrowotnej.

1. Dostępność usług i programów prewencyjnych, promocji i leczniczych w dziedzinie opieki zdrowotnej
 - Należałoby ustanowić regionalne i lokalne systemy, w celu identyfikowania osób żyjących w sytuacji marginalizacji.
 - Należy uczynić wysiłek w zakresie systemu podstawowej opieki zdrowotnej, aby służby opieki zdrowotnej były finansowo dostępne dla osób żyjących w sytuacji marginalizacji.

- Powinny zostać zorganizowane służby wspierania i zapobiegania w dziedzinie opieki zdrowotnej na szczeblu lokalnym, przy zwróceniu jednocześnie uwagi na działania polegające na wychodzeniu naprzeciw potrzebom osób żyjących w sytuacji marginalizacji.
 - Organizacja i udzielanie nagłej opieki zdrowotnej nie powinno zależeć od uprzedniej wpłaty osoby zainteresowanej, ale powinno być gwarantowane niezależnie od możliwości zapłacenia za te usługi.
 - Należy wspierać nowatorskie rozwiązania organizacyjne, zmierzające do zwiększenia elastyczności w udzielaniu opieki zdrowotnej (dostosowanie godzin otwarcia, system telefonicznego umawiania wizyt, inne).
 - Powinny być podjęte szczególne działania w zakresie finansowania podstawowych służb opieki zdrowotnej, dostępnych dla osób mających status nie uregulowany.
 - Osoby żyjące w sytuacji marginalizacji lub niedostatku są często źle poinformowane. Należy więc poprawić komunikowanie, aby na bieżąco informować o istniejących programach i usługach, jak i w jaki sposób można z nich korzystać.
 - Pracownicy służby zdrowia powinni być adwokatami osób żyjących w sytuacji marginalizacji które, zasadniczo, mają ograniczony dostęp do służb opieki zdrowotnej. Mogłoby to polegać na wywieraniu presji na władze publiczne, klasę polityczną i organizacje w celu poprawy dostępu zainteresowanych do służb.
 - Opieka zdrowotna udzielana osobom, których status jest nielegalny, powinna być udzielana przy poszanowaniu anonimowości zainteresowanych.
2. Szczególne grupy ludności
- Służby opieki zdrowotnej powinny być dostępne dla wszystkich, ale należałoby zwracać szczególną uwagę na osoby żyjące w trudnej sytuacji, tak aby unikać ich stygmatyzacji.
- W grupie kobiet żyjących w niedostatku jest wysoka stopa urodzeń przedwczesnych, wysoka jest stopa śmiertelności niemowląt, kobiety te powinny więc korzystać ze szczególnego nadzoru socjalnego i w zakresie opieki zdrowotnej w okresie ciąży i po porodzie.
 - Dzieci z grup ryzyka społecznego lub rodzinnego powinny być otoczone szczególną opieką służb socjalnych i opieki zdrowotnej.
 - Rodziny z grup ryzyka ekonomicznego lub społecznego powinny uzyskiwać wsparcie w edukacji dzieci, przy czym szczególna uwaga powinna być zwracana na działania, z których bezpośrednio korzystają zainteresowane dzieci (kupony edukacyjne, kupony do stołówki, inne).
 - Służby socjalne i opieki zdrowotnej powinny być tworzone na szczeblu lokalnym i być adresowane do osób młodych z grup ryzyka rodzinnego lub społecznego, przy czym szczególna uwaga powinna być zwracana na następujące kwestie: planowanie rodziny, STD, AIDS i serpozytywność, wypadki drogowe, samobójstwa, nadużywanie narkotyków lub alkoholu, inne. Dobrobyt fizyczny i psychospołeczny osób zainteresowanych powinien stanowić przedmiot oceny, sporządzanej w regularnych odstępach czasu.
 - Służby socjalne i opieki zdrowotnej powinny zwracać szczególną uwagę na potrzeby osób niepełnosprawnych, bez względu na przyczynę niepełnosprawności.
 - Szczególna uwaga powinna być zwracana na potrzeby osób żyjących w sytuacji marginalizacji i chronicznie chorych, jak i na zaburzenia metaboliczne lub neurologiczne.
 - Medycyna pracy musi być rozwijana w szczególnie niebezpiecznych gałęziach pracy.
 - Skazani i ich dzieci żyjące w instytucjach opieki powinni korzystać z opieki zdrowotnej dobrej jakości, na zewnątrz i w więzieniach.
 - Jeżeli chodzi o grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji w społeczeństwie – w tym uchodźców, niedawno przybyłych imigrantów i innych osób – powinna być zwracana baczna uwaga na szczególny wymiar kulturowy zdrowia. Pracownicy niektórych podstawowych służb socjalnych i opieki zdrowotnej powinni pochodzić z tych grup.
 - Opieka udzielana osobom starszym żyjącym w niedostatku powinna być rozwijana wewnątrz tych społeczności, przez pracowników socjalnych i opieki zdrowotnej, specjalnie przygotowanych do tego.
 - Wyspecjalizowane służby powinny być dostępne dla alkoholików i uzależnionych od narkotyków.

IV. Poprawa stanu wiedzy w dziedzinie zdrowia osób żyjących w niedostatku

Rządy powinny zwrócić szczególną uwagę na poprawę stanu wiedzy dotyczącej zdrowia osób żyjących w niedostatku. Należy regularnie zbierać znormalizowane dane, a więc porównywalne, to znaczy oparte na spójnych definicjach. Wskaźniki zdrowotne powinny być powiązane ze wskaźnikami społecznymi. Należy wypracować system nadzoru i kontroli, którego wynikiem będą regularne publikacje – coroczne, o ile to możliwe, krajowych sprawozdań na szczeblu europejskim. Zaleca się następujące działania:

1. System informacji

- Należy stworzyć obserwatorium zmian socjalnych i w dziedzinie zdrowia, na szczeblu krajowym lub regionalnym, w celu zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania wiarygodnych informacji w sprawie sytuacji socjalnej i zdrowotnej osób żyjących w niedostatku.
- Wśród zbieranych regularnie danych powinny znajdować się wskaźniki społeczne i ekonomiczne, jak i wskaźniki dostępności służb opieki zdrowotnej.
- Aby uniknąć dyskryminacji i zagwarantować ochronę jednostek powinna być w pełni zachowywana anonimowość danych.
- Należy przeprowadzać okresowe i regularne ankiety aby lepiej sporządzać ocenę wykorzystania służb, które zajmują się szczególnymi problemami.
- Powinny być organizowane regionalne i lokalne konferencje w dziedzinie opieki zdrowotnej, aby zbierać i rozpowszechniać informacje.
- Pracownikom ochrony zdrowotnej i sanitarnej oraz społeczeństwu powinny być przekazywane informacje.
- Należy identyfikować istniejące już systemy w łonie społeczeństw, tak aby budować środowisko wspierające.

2. Badania

Programy badań powinny być poświęcane następującym zagadnieniom:

- Ocena koszt/żyteczność, koszt/korzyść i koszt/efektywność różnych działań i rozwiązań w dziedzinie poprawy dostępu do opieki zdrowotnej osób żyjących w niedostatku.
- Wybór wskaźników odpowiednich dla celów nadzorowania i oceny rozwiązań, programów i działań.
- Status i potrzeby osób z grup ryzyka i żyjących w sytuacji marginalizacji w zakresie opieki zdrowotnej.
- Badania jakościowe w zakresie postrzegania stanu zdrowia i co utrudnia dostęp do opieki zdrowotnej.
- Analiza przypadków na przestrzeni czasu, w jaki sposób jednostka popada w sytuację marginalizacji i co czyni, aby z niej wyjść.
- Status i potrzeby młodych dorosłych w dziedzinie zdrowia.
- Różnice wartości, systemów wsparcia socjalnego, pozytywnych doświadczeń i negatywnych w stosunku do służb opieki zdrowotnej.
- Dystans socjalny między różnymi grupami i pracownikami opieki zdrowotnej.
- Rola i wpływ udziału organizacji pozarządowych.
- Sposób, w jaki urządzenia opieki zdrowotnej są dostosowywane do potrzeb grup zmarginalizowanych.

V. Zmiana zachowania pracowników administracji oraz służb opieki zdrowotnej i socjalnych na szczeblu centralnym i lokalnym

Zaleca się pomagać urzędnikom i pracownikom systemu opieki zdrowotnej, na szczeblu rządowym i wspólnot lokalnych, w dostosowywaniu ich działań do potrzeb osób żyjących w niedostatku.

1. Kierunki

- Powinny być publikowane wytyczne w sprawie ochrony i wspierania zdrowia osób żyjących na marginesie. Kształtowanie wytycznych powinno opierać się na szerokim porozumieniu wszystkich potencjalnych partnerów, kiedy to możliwe, z daną społecznością.
- Realizacja tych wytycznych powinna opierać się na podejściu wielosektorowym, a ich wpływ powinien być systematycznie obserwowany.
- Zachęca się do przeprowadzania ponownej oceny jeżeli chodzi o wzajemne związki władz systemu opieki zdrowotnej i służb socjalnych.

- Doświadczenie organizacji pozarządowych i ich zdolności powinny być wykorzystywane w toku realizacji programów na szczeblu lokalnym.
 - Powinny być wypracowywane i wdrażane rozwiązania w celu spowodowania udziału osób żyjących w niedostatku w procesie podejmowania decyzji dotyczących tworzenia organizowania opieki zdrowotnej.
2. Działania profesjonalne
- Na szczeblu lokalnym, powinny być organizowane regularne spotkania pracowników administracyjnych, pracowników ochrony socjalnej i zdrowotnej oraz organizacji pozarządowych, aby znajdować odpowiedzi na potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej grup lub osób żyjących w sytuacji marginalizacji.
 - Młodym dorosłym będącym w sytuacji marginalizacji należy tworzyć możliwości przygotowania ich do pracy w ich środowisku.
3. Szkolenie
- Dyscypliny takie jak zdrowie publiczne, epidemiologia (w szczególności chorób niezakaźnych), wspieranie zdrowia, nauki społeczne i ekonomia zdrowia powinny zajmować istotne miejsce w programach nauczania pracowników ochrony zdrowia i pracowników socjalnych, a zwłaszcza w programach studiów medycznych.
 - Należałoby realizować krajowe programy nauczania, kładąc nacisk na szczególne sposoby traktowania grup społecznych i jednostek znajdujących się w najgorszej sytuacji, działania prewencyjne, strategie uwrażliwiania i niedyskryminujące metody identyfikacji potrzeb zdrowotnych społeczności.
 - Dla pracowników ochrony zdrowia i nauczycieli muszą być organizowane programy szkolenia, w celu wczesnego wykrywania problemów zdrowotnych w szkole.
 - Dla pracowników socjalnych, opieki zdrowotnej i nauczycieli powinny zostać wypracowane programy specjalne, tak aby zwracali oni uwagę na szczególne potrzeby osób ubogich, bezdomnych, uchodźców, innych.
 - Pracownicy terenowi organizacji pozarządowych powinni być zachęceni do odgrywania ważnej roli w toku realizacji programów szkolenia.

ZAŁĄCZNIK VI

Skład Grupy CS-ASR¹

Pan Jean-Michel Belorgey

Radca Stanu
Odpowiedzialny za Wydział Współpracy Międzynarodowej
Zespół raportów i badań
Rada Państwa
Paryż, Francja

Pan Willy Cassiers

Doradca
Międzydyscyplinarne centrum praw zasadniczych i więzi społecznych
Wydział Uniwersytetu Notre-Dame
Namur, Belgia

Pani Mary Daly

Profesor
Szkoła Socjologii i Polityki Społecznej
Queens University
Belfast, Irlandia Północna

Pan François Paul Debionne

ATD-Quart Monde
Zastępca Przedstawiciela przy Radzie Europy
Odpowiedzialny za grupę «zdrowie»
Strasburg, Francja

Pan Joe Gerada

Główny Urzędnik APOGG w sprawach dzieci, rodzin i społeczności
Floriana VI, Malta

Pani Srna Mandic

Departament Stosunków Międzynarodowych – Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Społecznych
Ljubljana, Słowenia

Pan Peter Melvyn

Europejskie Centrum Polityki Ochrony Socjalnej i Badań
Wiedeń, Austria

Pan Michel Mercadie

Wiceprezydent
Europejska Federacja stowarzyszeń działających na rzecz bezdomnych (FEANTSA)
Bruksela, Belgia

¹ W porządku alfabetycznym

Pan Christopher Murray

Szef Wydziału Informacji dla Konsumentów
Department Spraw Społecznych, Wspólnot i Rodziny
Dublin, Irlandia

Pan Kevin O'Kelly

Szef do spraw Badań
Europejska Fundacja Poprawy Warunków Życia i Pracy
Dublin, Irlandia

Pani Annelise Oeschger

ATD-Quart Monde
Przedstawiciel przy Radzie Europy
Fryburg, Niemcy

Pan Antonas Pimpe

Zastępca Szefa Wydziału Rynku Pracy i Równych Szans
Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego i Pracy
Wilno, Litwa

Pan Ivan Tosics

Miejski Instytut Badawczy
Budapeszt, Węgry

Pani Gunilla Zackari

Ministerstwo Edukacji i Nauki
Sztokholm, Szwecja

Bibliografia

- Bank Światowy (1996), *Rapport sur le développement dans le monde: de l'économie planifiée à l'économie de marché*, 1996, Washington DC: Bank Światowy.
- Béland, D. et Hansen, R. (2000), «Reforming the French welfare state: solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship», w *West European Politics*, vol. 23, no 1, strony od 47 do 64.
- BIPE (2001), *European public policy concerning access to housing*, Boulogne-Billancourt: BIPE.
- Borchert, J. (1995), *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*, Francfort-sur-le-Main: Campus.
- Bubnov-Skoberne, A. (2001), «La Protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats associés: l'exemple de la Slovénie», w: *La Protection des droits fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg: Cahiers de la Charte sociale, no 11.
- Castel, R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard.
- Comité des sages (1996), *For a Europe of civic and social rights*, Bruxelles/Luxembourg: Direction générale Emploi et Affaires sociales.
- Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) (2000)
- Commission européenne (1999), *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir, rapport du Groupe d'experts sur les droits fondamentaux*, Bruxelles: Commission européenne.
- Commission européenne (2001), *La Situation sociale dans l'Union européenne 2001*, Luxembourg: Eurostat.
- Conseil de l'Union européenne (2000), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Luxembourg: Conseil «Affaires générales».
- Conseil de l'Union européenne (2001a), *Rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'homme*, Luxembourg: Conseil «Affaires générales».
- Conseil de l'Union européenne (2001b), *Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.
- Daly, PAN (1997), «Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years», w: *Journal of European Social Policy*, vol. 7, no 2, strony od 129 do 146.
- Deacon, B. (2000), «Eastern European welfare states: The impact of the politics of globalization», w: *Journal of European Social Policy*, vol. 10, no 2, strony do 146 do 161.
- Donnelly, J. (1994), «Human rights in the new world order: implications for a new Europe», w: Forsythe, D.P. (ed) *Human rights in the new Europe*, Lincoln: University of Nebraska Press
- Duffy, K. (1998), *Projet Dignité humaine et exclusion sociale – Opportunité et risque: les tendances de l'exclusion sociale en Europe*, Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Eide, A. (1995a), «Economic, social and cultural rights as human rights», w: Eide, A., Krause, K. et Rosas A. (eds.), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Eide, A. (1995b), «Cultural rights as individual human rights», w: Eide, A., Krause, K. et Rosas, A. (eds), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Eide, A., Krause, K. et Rosas, A. (eds) (1995), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Ferrera, PAN et Rhodes, PAN (2000), «Building a sustainable welfare state», w: *West European Politics*, vol. 23, no 2, strony od 257 do 282.

Fitzpatrick, B. (2001), «Le Système européen de protection des droits sociaux fondamentaux», w: *La Protection des droits fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg: Cahiers de la Charte sociale, no 11.

http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/population_below_poverty_line.html.

Marshall, T.H. (1965), *Class, citizenship and social development*, Garden City, NY: Anchor Books.

Milanovic, B. (1998), *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*, Washington, DC: Bank Światowy.

OCDE (2001), *Local partnerships for better governance*, Paris: OCDE.

Pascall, G. et Manning, N. (2000), «Gender and social policy: comparing welfare states in central and eastern Europe and the former Soviet Union», w: *Journal of European Social Policy*, vol. 10, no 3, strony od 240 do 266.

Paugam, S. (éd.) (1996), *L'Exclusion: l'état des savoirs*, Paris: La Découverte.

Phillips, A. (1999), *Which equalities matter?*, Cambridge: Polity Press.

Pillinger, J. (2001), *Quality in social public services*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Plant, R. (1992), «Citizenship, rights and welfare», w: Coote, A. (ed.) *The welfare of citizens: developing new social rights*, London: IPR/Rivers Oram Press.

Phud, bureau régional pour l'Europe et la CEI (1998), *Poverty in transition?*, New York: Phud.

Présidence irlandaise/Conseil de l'Europe (2000), «Towards social development for all: a European strategy based on co-operation and partnership», Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Rosas, A. (1995), «So-called rights of the third generation», w: Eide, A., Krause, K., and Rosas, A. (eds) *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, strony od 243 do 245.

Sano, H.O. (1999), «Development and human rights: The necessary, but partial integration of human rights and development», *Human Rights Quarterly*, vol. 21, strony od 734 do 752.

Scott, C. (1999), «Reaching beyond (without abandoning) the category of 'economic, social and cultural rights'», w: *Human Rights Quarterly*, vol. 21, strony od 633 do 660.

Standing, G. (1998), «Societal impoverishment: The challenge for Russian social policy», w: *Journal of European Social Policy*, vol. 8, no 1, strony od 23 do 42.

Sykes, R., Palier, B. et Prior, P. PAN (eds) (2001), *Globalization and European welfare States*, Basingstoke: Palgrave.

Therborn, G. (1995), *European modernity and beyond: the trajectory of European societies 1945–2000*, London: Sage.

Van Stenbergen, B. (ed.), *The condition of citizenship*, London: Sage.