

Charles Gore, Jose B. Figueiredo

International Institute for Labour Studies

Wykluczenie społeczne i polityka przeciwdziałania ubóstwu*

Wprowadzenie

Od 1993 roku International Institute for Labour Studies wspierany przez UNDP prowadził projekt badawczy „Wzory i przyczyny wykluczenia społecznego (*social exclusion*) i projektowanie polityk promujących integrację społeczną”. Celem projektu była „poprawa podstaw działań, mających na celu wykorzenienie ubóstwa i promocję społecznej integracji na poziomach lokalnym, narodowym i międzynarodowym”. Podstawą do dyskusji chcemy uczynić dwa pytania.

1. W jaki sposób pojęcie wykluczenia społecznego może być wprowadzone do debaty o strategii przeciwdziałania ubóstwu w krajach rozwijających się i w krajach w procesie transformacji?
2. Jakie korzyści analityczne, polityczne i operacyjne powstają dzięki wprowadzeniu pojęcia wykluczenia społecznego do formułowania i implementacji strategii przeciwdziałania ubóstwu?

* Tekst poniższy tłumaczymy za zgodą International Institute for Labour Studies (IILS, instytucja związana z Międzynarodową Organizacją Pracy). Jest to wprowadzenie do dyskusji przygotowane w związku z „Forum na temat wykluczenia społecznego”, które odbyło się w Nowym Jorku w dniach 22–24 maja 1996 w siedzibie ONZ. Tekst ten ukazał się następnie w książce *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate* pod red. Charlesa Gore’a i Jose B. Figueiredo, wydanej przez IILS i UNDP (1997).

Jedną z możliwych dróg oceny potencjału pojęcia wykluczenia społecznego jest zbadanie możliwości transferu stosowanych w Europie Zachodniej nowych inicjatyw i propozycji w zakresie polityki społecznej. Omawiane pojęcie ma tam centralne znaczenie w debatach o społecznych skutkach przemian gospodarczych; o zmianach (demonatażu) *welfare state* z przeniesieniem uwagi z pasywnych transferów socjalnych na środki motywujące ludzi do podejmowania pracy; o sposobach formułowania takiego modelu wzrostu gospodarczego, który jednocześnie sprzyjałby integracji społecznej i podtrzymywał międzynarodową konkurencyjność. Drugą drogą jest wypracowanie zaleceń dla krajów rozwijających się i krajów w transformacji na podstawie: 1) „dekonstrukcji” znaczenia i sposobów użycia terminu „wykluczenie społeczne” w społeczeństwach przemysłowych i postprzemysłowych oraz powiązania jej z wcześniejszymi debatami na temat marginalności i marginalizacji w krajach rozwijających się; 2) prowadzenia innowacyjnych prac empirycznych nastawionych na sprawdzenie możliwości zastosowań analitycznych tego pojęcia w warunkach krajów rozwijających się i krajów w procesie transformacji. Projekt przyjmujący tę drugą drogę i jego wyniki pokazuje, jak można stosować pojęcie wykluczenia społecznego w warunkach różnych krajów, a także globalnie.

O pojęciach wykluczenia społecznego

Pierwsza kwestia analityczna: czy zastosowania pojęcia wykluczenia społecznego są ograniczone tylko do pewnych społeczeństw (uprzemysłowionych, postindustrialnych, byłych *welfare states*)? Badania empiryczne nie potwierdzają tej hipotezy. Wykluczenie społeczne ma miejsce we wszystkich społeczeństwach, jednak w różnych społeczeństwach ma różne znaczenia i przejawia się w różnych formach. W omawianych tu badaniach zaproponowano różne definicje robocze, które uznano za odpowiednie „w szczególnej sytuacji danego kraju”. Miały one jednak pewne wspólne elementy i przyjmowały podobne hipotezy robocze:

1. Wykluczenie społeczne jest negatywnym stanem lub procesem. W obu przypadkach oznacza to wyjście poza mechanizm alokowania zasobów i dotyczy relacji władzy, podmiotowości (*agency*), kultury i społecznej tożsamości.
2. Może być ono traktowane również jako subiektywna lub obiektywna cecha życia ludzi, wyrażająca się np. poczuciem niższości lub odpowiednio materialną depryzacją.
3. Wykluczenie społeczne może być traktowane jako opis indywidualnego upośledzenia (*disadvantage*) i wyraża się zarówno niskim poziomem dobrobytu (upośledzenie ekonomiczne), jak i niezdolnością do skutecznego uczestnictwa w życiu społecznym poprzez pracę, dostęp do uprawnień (*rights*), do prawnych instrumentów zabezpieczenia roszczeń (*legal claims*) etc. (upośledzenie społeczno-polityczne);
4. Może być ono także traktowane jako atrybut społeczeństw i wyrażać się stosunkami społecznymi, w których jednostkom i grupom odmawia się dostępu do dóbr, usług, aktywności i zasobów, będących warunkami obywatelskiego uczestnictwa.

Precyzyjna definicja wykluczenia społecznego zależy od paradygmatu społecznej integracji i obywatelstwa oraz od środowiska kulturowego dominującego w społeczeństwie.

Czynniki te kształtują poczucie przynależności i członkostwa, a w konsekwencji postrzeganie tego, czym jest wykluczenie i inkluzja (*inclusion*) w danym społeczeństwie. Głównym wkładem konceptualnym do projektu była koncepcja H. Silver, która dokonała dekonstrukcji zastosowań pojęcia wykluczenia społecznego w literaturze dotyczącej krajów przemysłowych i zidentyfikowała trzy takie paradygmaty. Pierwszym jest paradygmat solidarności, gdy porządek społeczny opiera się na zbiorze podzielanych wartości moralnych, które łączą jednostki ze sobą. Bycie wykluczonym społecznie oznacza brak takich powiązań, zerwanie społecznych więzi między jednostką i społeczeństwem. W paradygmacie specjalizacji społeczeństwa złożone są z jednostek, będących podmiotami praw i obowiązków oraz mających różne interesy i możliwości (*capabilities*). Społeczna integracja jest oparta na dobrowolnie kształtowanych relacjach między jednostkami, a wykluczenie społeczne odzwierciedla wybory i „zakłócenia” w systemie – dyskryminację, niesprawności rynku (*market failures*) i nieegzekwowane uprawnienia. Trzeci to paradygmat monopolu, w ramach którego postrzega się społeczeństwa jako złożone z różnych grup o sprzecznych interesach. Główną troską tych grup jest kontrolowanie i ochrona własnych zasobów przed „obcymi” (*outsiders*). W tym kontekście wykluczenie jest rezultatem społecznego „zamknięcia”, które daje dostęp do zasobów „wybranych” społecznościom lub uprawnionym grupom.

Pojęcie wykluczenia społecznego nie pozwala na łatwe uogólnienia i porównania, ale mimo to badania dostarczyły wskazówek do zbudowania pierwszego globalnego spojrzenia na to zjawisko. W państwach przemysłowych wykluczenie silnie jest powiązane z bezrobociem długotrwałym, utratą uprawnień związanych z pracą i starym *welfare state* oraz procesem załamania więzi społecznej i poczuciem izolacji (*disaffiliation*). W społeczeństwach rozwijających się i w transformujących się gospodarkach wykluczenie społeczne silnie jest związane z procesem formowania rynku pracy, a ponadto w społeczeństwach tego rodzaju wiąże się nie tylko z problemem egzekwowania praw socjalnych, ale również praw cywilnych i politycznych. Wiele dzieli tam formalnie obowiązujące prawa od korzystania z nich. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego są szczególnie ważne w sytuacji, gdy prawa obywatelskie (i związane z nimi obowiązki oraz oczekiwania) nie są dobrze utrwalone, gdy wymiany społeczne są nie zrównoważone z powodu złej dystrybucji siły przetargowej między podmiotami społecznymi oraz gdy w wymianach dominują raczej osobiste układy, niż niearbitralne procedury.

Ostatecznie, instytucje nastawione na przeciwdziałanie ubóstwu mogą lepiej sobie radzić z heterogenicznością sytuacji ubogich i ich potrzeb oraz zachować spójność polityk sektorowych przy pomocy pojęcia wykluczenia społecznego. Ponadto, dla samych ubogich może to być pożyteczna kategoria polityczna, pozwalająca im mobilizować i organizować zasoby w celu wzmocnienia „głosu” tej grupy i jej działań zbiorowych.

Ubóstwo versus wykluczenie społeczne?

Relacja między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest kluczowa i konieczna do zrozumienia upośledzenia społecznego. Jednak relacja ta może być różnie rozumiana. Wykluczenie społeczne może:

1. Zastępować ubóstwo jako opis osobistego upośledzenia.
2. Być elementem brany pod uwagę przy obliczaniu linii ubóstwa na podstawie dochodu lub konsumpcji.
3. Być szczególnym sposobem konceptualizacji ubóstwa, który podkreśla proces, wielowymiarowość, standardy społeczne (*societal*) i heterogeniczność ubogich.
4. Być konsekwencją materialnego ubóstwa.
5. Być przyczyną materialnego ubóstwa.
6. Być pojęciem normatywnym, które jest oparte na wizji sprawiedliwości społecznej odmiennej od tej, która dominuje w utylitaryzmie, będącym podstawą większości (choć nie całości) myślenia o ubóstwie.

Zastanawiając się nad tym, jak pojęcie wykluczenia społecznego powinno być włączone do debaty o strategii przeciwdziałania ubóstwu, zasadnicza jest odpowiedź na pytanie: jaka jest najlepsza konceptualizacja związków między ubóstwem i wykluczeniem społecznym?

Gdy uznajemy wykluczenie społeczne za atrybut jednostek najlepsze będzie uznanie, że jest to szerokie, wielowymiarowe pojęcie ubóstwa, uznające za główne komponenty upośledzenia deprywację materialną, zatrudnienie i społeczne powiązania (*relatedness*) (formalne i nieformalne). Wykluczenie społeczne w tym sensie jest bardzo bliskie pojęciu relatywnej deprywacji, które zaproponował P. Townsend. Nie chodzi jednak o zidentyfikowanie linii ubóstwa materialnego poprzez ustalanie progów dochodowych, przy których poziom uczestnictwa społecznego znacznie się zmniejsza. O tym, czy ktoś jest wykluczony, czy włączony (*included*), decyduje raczej norma oparta na zasadzie obywatelstwa albo na prawnym lub społecznym statusie jednostki.

Ta wizja wykluczenia społecznego może się wiązać z problemem, czy wielowymiarowe i ujmowane społecznie (*societally-specific*) pojęcie ubóstwa jest tak samo istotne dla projektowania polityki, jak to jest w przypadku pojęcia ubóstwa absolutnego. Jest to ważne zagadnienie, ale w dyskusji nie można pomijać również relatywności tego ostatniego. Uniknięcie tych bezproduktywnych debat jest możliwe, gdy uznamy, że pojęcie wykluczenia społecznego (jako cechy jednostek) odnosi się do procesu ubożenia (*impoverishment*). Wartość takiego ujęcia polega na tym, że umożliwia ono przyczynową analizę różnych dróg do i od ubóstwa oraz pozwala uniknąć niezbyt przydatnego podejścia, polegającego na używaniu kategorii „ubodzy” dla oznaczenia wielu różnych kategorii ludzi.

Wykluczenie społeczne jako atrybut społeczeństw ma bardziej złożone i mniej bezpośrednie związki z ubóstwem. Uwagę koncentruje się tu nie na jednostkach, ale na strukturalnych własnościach społeczeństw. Mogą być one rozumiane jako instytucje, czyli w ogólnym znaczeniu formalne i nieformalne „reguły” lub „elementy strukturalnych ram”, które ograniczają lub umożliwiają społeczne interakcje. Jako takie, wykluczenie społeczne jest brakiem społecznej integracji (lub społecznej spójności (*cohesion*)), co wyraża się w regułach ograniczających szczególnie grupom dostęp do zasobów lub do praw obywatelskich.

Instytucje te są ważne, gdyż ograniczają i umożliwiają różne formy społecznego uczestnictwa i wpływają na procesy zdobywania dochodu. Strukturalizują one dostęp do zasobów (*assets*) związanych z środkami utrzymania i wpływają w ten sposób na rozkład do-

chodów. Dlatego wykluczenie społeczne może być przeszkodą w osiągnięciu egalitarnego wzrostu gospodarczego. Istotne pytanie w tym kontekście: czy pojęcie wykluczenia społecznego może rzucić światło na związki między ubóstwem i wzrostem gospodarczym? Kolejne interesujące pytanie: czy globalizacja stosunków gospodarczych, przyczyniając się do wzrostu fragmentacji i segmentacji na poziomie narodowym, prowadzi do takich konfiguracji instytucjonalnych, które zwiększają poziom wykluczenia społecznego, nierówności dochodowej i ubóstwa?

O przyczynach wykluczenia społecznego

W badaniach koncentrowano się nie na liczeniu osób wykluczonych społecznie i ich cechach, ale na ekonomicznych, społecznych i kulturowych procesach oraz instytucjach, które zostały uznane za przyczyny społecznego upośledzenia i nierówności. W poszczególnych krajach wskazywano różne przyczyny wykluczenia, istotna jest więc ocena podobieństw i różnic między nimi. Wstępna lista wspólnych cech jest następująca:

1. Wewnątrz krajów wykluczenie społeczne jest rezultatem polityk i instytucji, i nie może być po prostu przypisana indywidualnym wyborom. Uznaje się, że cechy jednostek są konstruowane społecznie i na poziomie indywidualnym wykluczenie społeczne jest niedobrowolne.
2. Instytucje, które działają włączająco lub wykluczająco mają zarazem charakter formalny, jak i nieformalny.
3. Instytucje te obejmują działanie podstawowych rynków, zakres i konfigurację praw obywatelskich oraz wzory organizowania się społeczeństwa obywatelskiego.
4. Takie instytucje kształtują relacje między rozwojem gospodarczym a zmianami warunków życia jednostek, gospodarstw domowych i grup. Zastosowanie podejścia opartego na pojęciu wykluczenia społecznego zakłada analizę relacji makro-mikro i proponuje polityki na poziomie mezo i skoncentrowane na instytucjach.
5. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów nie może być wyjaśnione bez odniesienia do stosunków międzynarodowych, ponieważ mają one ważne skutki dla instytucji i rozwoju poszczególnych społeczeństw.

Wykluczenie społeczne i nowy program przeciwdziałania ubóstwa

W latach 90. większość międzynarodowych instytucji związanych z rozwojem zgadzała się, że w krajach o dużym odsetku ubogich skuteczniejsze są szersze programy rozwojowe zamiast izolowanych projektów adresowanych do ubogich. Mniej było zgody w odniesieniu do tego, jak ten wniosek powinien być zoperacjonalizowany. Projektowaniu programów rozwojowych przeszkadzało i to, że za mało uwagi poświęcano analizie przyczyn i procesom ubożenia oraz implikacjom globalizacji dla kształtu i skuteczności polityk ograniczania ubóstwa. Ponadto połączenie zagadnień ekonomicznych i społecznych w ramach strategii ogólnorozwojowych nadal jest głównym zadaniem. Czy i jak pojęcie wykluczenia społecznego może być pomocne w podjęciu tych wyzwań?

Ze względu na to, że pojęcie wykluczenia społecznego może prowadzić do określonego sposobu rozumienia tego, czym jest ubóstwo (włączając w to aspekty dobrobytu i podmiotowości) i tego, jak przebiegają procesy ubożenia, może być to alternatywny paradygmat w stosunku do istniejących podejść nastawionych na redukcję ubóstwa poprzez politykę ogólnorozwojową. Paradygmat tego rodzaju można ujmować w związku z trzema różnymi podejściami do ograniczania ubóstwa. Odróżniono je ze względu na rodzaj pojęcia ubóstwa i jego determinant.

Różne sposoby widzenia sprawiedliwości (niesprawiedliwości) urządzeń (*arrangements*) społecznych i gospodarczych stanowią podstawę dla formułowania celów tych podejść. W ujęciach sprawiedliwości skoncentrowanych na dobrach, za źródło dobrobytu (użyteczności) uznawane są towary będące do dyspozycji. Z takiego punktu widzenia głównym celem polityki jest zwiększanie podaży dóbr i usług oraz wzrost i zabezpieczenie dochodów jednostek i gospodarstw domowych. Ludzie zaś widziani są jako kapitał ludzki dla procesów produkcyjnych. Drugie podejście koncentruje się na ludziach [a nie na towarach czy dobrach], a jego podstawą jest A. Sena krytyka normatywnych (*evaluational*) założeń podejścia poprzedniego. Istotna jest tu jakość (*nature*) życia, jakie ludzie prowadzą, a szczególnie wolność wyboru w kategoriach osiągania cenionych przez nich „funkcjonowań” (takich jak bycie dobrze odżywionym, zdrowym, wykształconym). Ostatni punkt widzenia koncentruje się na instytucjach. Uznaje się tu, że zasadniczą sprawą są układy (*arrangements*) instytucjonalne, czyli reguły współtworzące strukturę, w ramach której jednostki i grupy dokonują wyborów i zajmują się codziennymi sprawami, zarabiając na życie. W ramach tego podejścia nie wymaga się wpływania na to, co ludzie osiągają (*to engineer outcome „patterns”*), jak to jest w przypadku podejścia drugiego. W perspektywie wykluczenia społecznego, w odróżnieniu od ujęć libertariańskich, uprawnienia i instytucje nie są postrzegane jako samoistnie wartościowe, zwraca się więc uwagę na skutki ich działania w zakresie ubóstwa.

Instrumenty poszczególnych strategii są podobne, ale różnie można je ze sobą łączyć. Badania sugerują, że zasadniczą kwestią analityczną jest sposób, w jaki instytucje ograniczają i umożliwiają inkluzję oraz ekskluzję w różnych wymiarach życia społecznego i gospodarczego. Ważne więc jest, jak ograniczają one pole działania osób, jak wpływają na procesy absolutnego i relatywnego ubożenia w warunkach wzrostu, kryzysu i gospodarczej transformacji; i jak czynniki zawarte w makropolitykach mogą prowadzić, poprzez zależność od przeszłego rozwoju (*path-dependency*), do nieodwracalnego upośledzenia pewnych kategorii ludzi. Stąd, centralną sprawą w podejściu opartym na perspektywie wykluczenia społecznego i koncentrującym się na instytucjach jest kształt mezopolityk (*meso-policies*) promujących zmiany instytucjonalne.

Główne kwestie polityczne

Można dyskutować, czy pożądane jest analityczne lub operacyjne rozwijanie pojęcia wykluczenia społecznego, jako alternatywnego paradygmatu politycznego i odrębnego podejścia. Być może nie powinno się poświęcać temu zagadnieniu zbyt dużo cza-

su. Niezależnie od tego, czy jest to odrębne podejście czy też nie, możliwe jest „rozpakowanie” różnych elementów ujęcia instytucjonalnego i wyodrębnienie w ten sposób kilku kluczowych zagadnień politycznych, które wynikają z zastosowania pojęcia wykluczenia społecznego do zagadnień dotyczących kształtu polityki ograniczania ubóstwa.

Koncentracja na mezopolitykach

Zasadniczą kwestią kształtu polityki jest to, jak zmieniać instytucje, aby społeczne uczestnictwo pozwoliło na poziom dobrostanu (*well-being*) (dobrobyt i podmiotowość) wyższy od minimalnego standardu zdefiniowanego przez społeczeństwo. Wynika stąd wiele zagadnień dotyczących kształtu mezopolityk. Mogą być one zdefiniowane jako polityki, które mają wpływać na relacje między makropolitykami i indywidualnymi sytuacjami (*outcomes*). Ich znaczenie polega na tym, że rezultaty makropolityk i ścieżka (*pattern*) wzrostu zależą od społecznej macierzy, w ramach której polityki są wdrażane i występuje wzrost. Wpływają one również na wartości zmiennych makroekonomicznych, ale na ten temat wiadomo dużo mniej.

Obecnie w ramach analizy polityki rozwojowej główna kwestia kształtu mezopolityk skupia się na strukturze wydatków sektora społecznego. Z instytucjonalnego punktu widzenia opartego na perspektywie wykluczenia społecznego konieczne jest rozszerzenie zakresu analizy mezopolityki na sektor produkcyjny i instytucje nieformalne. Przykładowo w wymiarze organizacji przemysłowej ważne są m.in. relacje między dużymi i małymi przedsiębiorstwami, instytucje regulujące ustalanie wysokości płac, a w przypadku sektora rolniczego – kredyty łączone (*linked credit*) i umowy na rynku produktów, a także systemy praw własności.

Ogólne kwestie polityczne to:

1. Które z instytucji powinny być celami dla polityki?
2. Gdzie są punkty nacisku, poprzez które polityka może indukować pożądane i przewidywalne zmiany instytucjonalne?

Bardziej konkretne kwestie to:

1. Czy mamy do czynienia ze sprzecznością czy z synergia między sprawiedliwością (*equity*) i efektywnością (*efficiency*)? Polityka nastawiona na interwencje nie powinna zakładać, że istniejące instytucje są efektywne. Założenie, że instytucje mogą nie być efektywne otwiera możliwości jednoczesnego osiągnięcia sprawiedliwości i efektywności poprzez zmiany instytucjonalne.
2. Jak unikać „paradoksów sprawiedliwości”? Jest to wyrażenie zdefiniowane przez Schaffera następująco: „Działanie publiczne może być nastawione na skorygowanie «nierówności» powodowanej działalnością instytucji i reguł (np. rynków, agend, praw, struktur gospodarstw domowych). Można to osiągnąć poprzez ustanowienie nowych instytucji i systemów reguł, co jednak skutkuje nowymi wykluczeniami i niesprawiedliwością”.

3. Jakie są związki między zmianami instytucjonalnymi i globalizacją? Czy polityki skierowane ku instytucjom mogą zapewnić, że potencjalne korzyści wynikające ze wzrostu gospodarczej współzależności nie będą związane z negatywnymi konsekwencjami społecznymi?
4. Jakie są wzajemne związki między instytucjami i jak można nimi zarządzać operacyjnie? Czy te związki oznaczają, że konieczny jest podział sektorowy polityk wpływających na instytucje?

Jak promować zmianę instytucjonalną

Badania empiryczne wskazują, że główne obszary kształtowania mezopolityk to: 1) instytucje rynkowe, 2) prawa obywatelskie, 3) dobrowolne stowarzyszenia oraz wartości obywatelskie.

Konkretne kwestie powstają, gdy formułujemy i wdrażamy polityki promowania zmiany instytucjonalnej w każdym z tych obszarów.

W przypadku instytucji rynkowych szczególnej uwagi wymaga struktura podstawowych rynków, czyli takich, które determinują generowanie dochodów i redukcję ryzyka. Są to rynki pracy, kredytu, ziemi, ubezpieczenia, ale również rynki mieszkań i żywności. Kluczowe pytanie polityczne: jakie są *główne instrumenty wywoływania zmian* w instytucjach rynkowych? Możliwości są takie: 1) bodźce, 2) informacja, 3) zmiana w rozkładzie zasobów tak, aby poszczególne podmioty miały równoważące się możliwości (*countervailing power*), 4) technologia.

Jeżeli chodzi o prawa obywatelskie zasadniczą kwestią analityczną są mechanizmy, poprzez które brak pewnych praw (i związanych z nimi obowiązków) podważa uczestnictwo społeczne i zawodowe oraz prowadzi do nieakceptowanych społecznie poziomów dobrostanu (*well-being*). Ważną sprawą jest też to, jak wiele można zapewnić poprzez prawo oraz to, na ile pewne rodzaje programów działań afirmatywnych są konieczne dla konkretnych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (*disadvantaged*). Ogólne pytanie jest zaś takie: jakie konsekwencje ma podejście oparte na uprawnieniach (*rights-based*) w odniesieniu do ograniczania ubóstwa?

W przypadku społeczeństwa obywatelskiego zasadnicze pytania to: jakie są cele polityki i jak je można osiągnąć? Czy celem powinno być zagęszczanie społecznej sieci organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym (powiększanie kapitału społecznego)? Czy raczej powinno być tym celem wspieranie mechanizmów dialogu i społecznych uzgodnień (*social concertation*) w zakresie zasadniczych stosunków wpływających na dobrostan? Może być tak, na przykład, że pojęcie wykluczenia społecznego wpłynie na zmianę ról tradycyjnych stron dialogu społecznego – firm i związków zawodowych. Z doświadczeń wschodnioazjatyckich wynika, że firma jest szczególnie ważną instytucją dla rozwoju inkluzywnego (*inclusive*) społeczeństwa w procesie transformacji.

Kształt polityki nastawionej na rozwijanie dobrowolnych stowarzyszeń może być oparty na paradoksie, a mianowicie, na założeniu niezależności społeczeństwa obywatelskiego od państwa. Kluczowymi instrumentami polityki mogą być 1) praca w sieci (*ne-*

working) i informacja, 2) dostarczanie wiedzy eksperckiej i edukacji. Zasadnicze kwestie operacyjne: jaka jest rola pożyczek we wspieraniu instytucji lokalnych? Czy wsparcie powinno odpowiadać na popyt (*demand-driven*)? Czy to samo w sobie może mieć wykluczające konsekwencje (*exclusionary*)?

Relacje z makropolityką

Mezopolityki są ważne, ponieważ wiążą ze sobą polityki makroekonomiczne i indywidualne sytuacje. Badania wskazują jednak, że na wykluczające skutki instytucji wpływają zarówno ścieżka, jak i stopa wzrostu. Konfiguracje instytucjonalne mogą także oddziaływać na zmiany zagregowanych zmiennych makroekonomicznych. Implikuje to, że polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powinny być skoncentrowane nie tylko na poziomie mezo, ale zawierać też odpowiednie makropolityki.

Zasadniczą trudnością jest tu to, że niewiele wiemy o sposobie, w jaki instytucje wpływają na wyniki makroekonomiczne. Konceptualizacji wymaga także to, jak w praktyce włączyć perspektywę instytucjonalną w kształt makropolityki. Ważne w tym kontekście mogą być próby uwzględnienia problematyki płci (*gender*) w analizach polityki makroekonomicznej. W podejściach tego rodzaju uznaje się, iż nierówne relacje płci są zmienną interweniującą, która wpływa na procesy ekonomiczne na wszystkich poziomach.

Jedną z konkretnych kwestii jest to, czy „pełne zatrudnienie” w jakiejś formie powinno być ważnym celem makropolityki. Odpowiedź zależy od tego, czy aktywność zawodowa uznawana jest za zasadniczą formę społecznego uczestnictwa. Obecnie pęknięcia w zachodnich społeczeństwach związane są z odrzucaniem tego celu, chociaż praca ma nadal fundamentalne znaczenie dla tożsamości społecznej i prestiżu.

Projekty bezpośrednio adresowane i sieci bezpieczeństwa

Koncentrowanie uwagi na instytucjach jako instrumentach integrowania kwestii społecznych i gospodarczych w polityce rozwojowej nie oznacza, że należy odrzucić projekty bezpośrednio adresowane do ubogich. Powinny one pełnić rolę uzupełniającą. Jest ona szczególnie ważna, gdy zmiany instytucjonalne przebiegają powoli. Programy tego typu mogą być bardzo istotne dla skrajnie (*hard core*) wykluczonych, czyli dla takich osób, których uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym jest podważane przez wzajemnie wzmacniające się interakcje instytucjonalne.

Przy kształtowaniu polityk perspektywa wykluczenia społecznego może wymagać ponownego rozważania sposobów identyfikowania grup docelowych, uwzględnienia wielowymiarowości upośledzenia, ponownej oceny znaczenia lokalności (*locality*) przy bezpośrednim udzielaniu pomocy.

W podejściu uwzględniającym wykluczenie społeczne sieci bezpieczeństwa mogą odegrać pewną rolę, ale znane są też stygmatyzujące skutki świadczeń adresowanych. Zasadnicza kwestia polega więc na tym, jaką rolę mają one odgrywać w perspektywie wykluczenia społecznego?

Podsumowanie wyników badań empirycznych¹

Wykluczenie społeczne to złożone pojęcie, które ma jednak wielki potencjał dla kreowania nowych poglądów lub rewizji starych, co może ułatwić doskonalenie polityk rozwojowych. Projekt IILS/UNDP miał być „katalityczną, innowacyjną i eksperymentalną inicjatywą”. Jej celem było zbadanie wartości perspektywy wykluczenia społecznego w warunkach różnych społeczeństw, włączając w to kraje rozwijające się i przechodzące transformację. Z tego powodu sformułowano jedynie ogólne wskazówki, pozostawiając sprawy ich zastosowania do rozstrzygnięcia zespołom badawczym z poszczególnych krajów. Umożliwiło to budowanie nowych podejść, ale kosztem porównywalności wyników badań. W wyniku tej inicjatywy zastosowano nowe metodologie i nowe podejścia w zakresie badania rozwoju społecznego. Sformułowano też wiele wskazówek, w jaki sposób wykluczenie społeczne i ubóstwo mogą być ze sobą powiązane w społeczeństwach o różnym poziomie rozwoju i różnie zintegrowanych z gospodarką światową. Ogólnie mówiąc, powstały fundamenty dla myślenia o tym, jak pojęcie wykluczenia społecznego może być włączone do analizy polityki rozwojowej, a w szczególności do debat o kształcie strategii przeciwdziałania ubóstwu.

Pojęcia wykluczenia społecznego

Każdy z zespołów badawczych zaczynał od zidentyfikowania i zdefiniowania pojęcia wykluczenia społecznego w sposób „odpowiedni do szczególnej sytuacji kraju”. Powstało wiele roboczych definicji, które można sparafrazować następująco:

1. Wykluczenie społeczne to niezdolność (*inability*) do uczestnictwa w uznawanych za ważne aspektach życia społecznego – gospodarczych, politycznych i kulturowych. Skrajne wykluczenie społeczne występuje, gdy niezdolności do uczestnictwa w tych trzech wymiarach życia społecznego mają bardziej charakter wzajemnych wzmocnień niż równoważenia się (Peru).
2. Wykluczenie społeczne to odmowa (*denial*) podstawowych praw socjalnych (*welfare rights*), zapewniających obywatelom pozytywną wolność do uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym i przez to nadających znaczenie ich podstawowym wolnościom negatywnym (Indie).
3. Wykluczenie społeczne jest to proces erozji uznania i szacunku dla praw obywatelskich, od których zależą środki do życia i jego poziom. Związane jest to z konfliktami i negocjacjami społecznymi, w których atakuje się i broni określonych uprawnień (Tajlandia).
4. Wykluczenie społeczne jest zarówno obiektywną, jak i subiektywną cechą ludzkiego życia. W sensie obiektywnym charakteryzuje się materialną deprywacją i naruszaniem praw socjalnych (włączając w to prawa zatrudnionych i bezrobotnych). Jako uczucie

¹ Podstawą tej syntezy było sześć badań krajowych prowadzonych w Indiach, Peru, Rosji, Tanzanii, Tajlandii i Jemenie.

subiektywne cechuje się poczuciem społecznej niższości lub utratą wcześniejszego statusu społecznego (Rosja).

5. Wykluczenie społeczne jest zarówno stanem, jak i procesem. Jako stan jest równoznaczne z relatywną deprywacją, jako proces odnosi się do społecznie kształtowanych struktur i procesów, które utrudniają części populacji dostęp do zasobów gospodarczych, do dóbr społecznych, i do instytucji określających ich los (Tanzania).
6. Wykluczenie społeczne jest przeciwieństwem społecznej integracji. Jest ono obecne, gdy niektóre jednostki i grupy nie mogą uczestniczyć lub nie są uznawane za pełnych i równych członków społeczeństwa w lokalnej społeczności lub na poziomie narodowym (Jemen).

Definicje te mają wiele wspólnych cech. Po pierwsze, wykluczenie społeczne jest doświadczanym przez jednostki i grupy stanem złobycia (*ill-being*) i upośledzenia (*disablement*) rozumianego jako uprzedmiotowienie (*disempowerment*) i niezdolność (*inability*). Jako opis jednostkowego pokrzywdzenia (*disadvantage*) wykluczenie społeczne obejmuje zarówno aspekt dobrobytu, jak i aspekt podmiotowości. W kategoriach pierwszego z nich wykluczenie społeczne wyraża się w niskim poziomie dobrobytu, użyteczności i szczęścia, w perspektywie drugiego – w niezdolności do robienia pewnych rzeczy, a szczególnie do znalezienia pracy i zarabiania na życie, a także niezdolności do osiągnięcia minimalnego standardu warunków pracy, do wysuwania roszczeń, poprzez które realizowane są uprawnienia i do uczestnictwa politycznego.

Po drugie, wykluczenie społeczne jest cechą struktury społeczeństw i wyraża się w utrwalonych wzorach stosunków społecznych, w których jednostki i grupy pozbawiane są dostępu do dóbr, usług, aktywności i zasobów związanych z obywatelstwem. To ostatnie rozumiane jest jako posiadanie praw i – szerzej – jako członkostwo w społeczeństwie i uczestnictwo w życiu społecznym i ekonomicznym. Znaczenie uczestnictwa i wartość jego poszczególnych wymiarów są odmienne w różnych społeczeństwach. Różnice oczekiwań społecznych w tym zakresie oznaczają zaś, że rozumienie wykluczenia społecznego oraz stosunek do niego będą także zróżnicowane.

Ostatecznie, wykluczenie społeczne może być analizowane zarówno jako stan, jak i proces. Pierwsze podejście oferuje sposób opisu tego zjawiska i może być zastosowane np. do określania sytuacji permanentnego wykluczenia. W drugim podejściu mamy koncentrowanie się na mechanizmach, które kreują lub odtwarzają wykluczenie oraz na tym, jak ubóstwo i deprywacja związane są ze zmianami strukturalnymi w gospodarce i w społeczeństwie.

Relacje między ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Różne koncepcje wykluczenia społecznego prowadzą do różnych analiz relacji między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W badaniach rosyjskich i tatarskich materialna deprywacja w zakresie konsumpcji i posiadania jest jednym z aspektów wykluczenia społecznego, analizowano jednak również inne deprywacje materialne w środowisku życia i pracy oraz deprywacje społeczne. Wykluczenie społeczne utożsa-

miono z relatywną deprywacją, która była jednak pojęciem szerszym niż ubóstwo rozumiane, jako materialna deprywacja. W Tajlandii badacze ujmowali wykluczenie społeczne jako zjawisko odmienne od ubóstwa, z czego wynika, że przypadków ubóstwa może być coraz mniej, a w tym samym czasie narastać może problem wykluczenia społecznego. Ujmowano je jednak w kontekście środków do życia, bezpieczeństwa zatrudnienia i wynagrodzeń, co oznacza, że zjawiska te, choć odmienne, są ze sobą powiązane.

Pozostałe badania zidentyfikowały inne relacje przyczynowe między materialnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W Indiach stwierdzono, że ubóstwo jest ważną przyczyną wykluczenia, ponieważ siła nabywcza może być przeszkodą w realizacji praw socjalnych. Odmienny kierunek przyczynowy badano w Peru – ubóstwo postrzegano tam jako konsekwencję wykluczenia. Społeczeństwo peruwiańskie składa się z dwóch skrajnych i względnie izolowanych warstw: 5% specjalistów i biznesmenów na górze i 20% Indiańskiego chłopstwa w Andach i Amazonii. Pozostałe 75% to „społeczna magma”, w ramach której mobilność horyzontalna jest o wiele większa niż w przypadku mobilności pomiędzy tymi warstwami. Osoby i grupy na dole tej piramidy są najuboższe. Ich sytuacja wynika stąd, że gospodarcze, kulturowe i polityczne wykluczenia raczej się wzajemnie wzmacniają niż równoważą. Ponadto zbiorowość ta jest wykluczona z pracy najemnej, a więc nie podlega ona wyzyskowi w tradycyjnym sensie tego słowa. Ostatecznie, w badaniach jemeńskich przyjęto, że zależność przyczynowa między ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest dwukierunkowa. „Ubóstwo i wykluczenie społeczne wydają się wzajemnie wzmacniać niezależnie od tego, które zjawisko wystąpiło jako pierwsze... W pewnym stadium ubóstwo i wykluczenie mogą być nie do odróżnienia”.

Metodologia: podejścia analityczne

W badaniach stosowano trzy podstawowe podejścia analityczne:

1. Skoncentrowane na grupach – Rosja, Tanzania, Jemen.
2. Skoncentrowane na uprawnieniach – Indie, Tajlandia.
3. Strukturalne (skoncentrowane na instytucjach) – Peru.

Podejścia skoncentrowane na grupach

W ramach tego ujęcia rozpoczynano od wyboru pewnych kategorii osób zdefiniowanych a priori jako doświadczające wykluczania społecznego. Warunki ich życia opisywano zaś w kategoriach relatywnej deprywacji w szerokim sensie. Następnie starano się zidentyfikować związki między relatywną deprywacją grup i funkcjonowaniem instytucji społecznych a osobistymi cechami czy społeczną tożsamością jednostek. Potem odnoszono te związki do ścieżek i strategii rozwoju kraju. W ten sposób pokazywano, jak wykluczenie (i inkluzja) może być osadzone we wzajemnych relacjach między przebiegiem (*pattern*) zmian gospodarczych, strukturą społeczną i kulturą danego kraju. Wykluczenie społeczne rozumiano więc jako wynik poziomu i charakteru (*pattern*) wzrostu gospodarczego, jako sposoby wykluczania lub włączania przez kluczowe instytucje

społeczne oraz jako zróżnicowane możliwości działania, jakie napotykają różne kategorie osób (podzielone np. według wieku, płci, etniczności).

Zasadniczą sprawą jest tu wybór grup. We wszystkich badaniach podkreślano, że wybrane grupy nie są jedynymi, które podlegają wykluczeniu. Nie chodziło więc o ich wyczerpujący katalog, ale raczej o ilustrację form i procesów wykluczenia społecznego, o czym należy pamiętać analizując to podejście.

W badaniach jemeńskich wybór był oparty na wstępnej analizie różnych kategorii osób, „które wydawały się najuboższe, pozbawione dostępu do rynku pracy i będące poza głównym nurtem życia społecznego”. Starano się tak dobrać grupy, by reprezentowały różnorodność procesów wykluczenia, a także wyraźny podział Jemenu na część południową i północną. W przypadku Rosji grupy dobrano tak, by egemplifikowały dwa podstawowe modele wykluczenia. Po pierwsze, utratę wcześniej nabytych uprawnień lub pozycji społecznej (nowowykluczeni w wyniku transformacji). Po drugie, tych, którzy byli od dawna traktowani jako obywatele drugiej kategorii i doświadczali relatywnej depriwacji, a ich sytuacja pogorszyła się w okresie transformacji. W Tanzanii kryteriami wyboru był status zawodowy i środki utrzymania. Grupy uznane za „zmarginalizowane” składały się z „tych wszystkich jednostek, które żyły w niepewnych (*precarious*) warunkach, będących rezultatem niedostatecznych dochodów, niepewnej (*insecure*) pracy lub zupełnego braku dostępu do zatrudnienia czy zasobów produkcyjnych”. Ponadto starano się dobrać grupy ze środowisk tak miejskich, jak i wiejskich.

Zbiorowości wybrane w poszczególnych badaniach:

Tanzania

- 1) żebracy;
- 2) osoby zajmujące się nieformalną aktywnością zawodową o najniższym statusie: kruszący kamienie, uliczni sprzedawcy żywności, sezonowi robotnicy budowlani, wędrowni handlarze uliczni, patroszyciele ryb (*fish dressers*);
- 3) ludność wiejska bez dostępu do zasobów produkcyjnych: osoby bez ziemi, prawie bez ziemi, bez dostępu do nawozów;

Rosja

- 1) inteligencja naukowo-techniczna w sytuacji ukrytego bezrobocia;
- 2) długotrwale bezrobotni;
- 3) większość ludności wiejskiej;

Jemen

- 1) *akhdam*²;
- 2) miejscy robotnicy dniówkowi;
- 3) osoby żyjące w odległych wsiach;

² *Al-Akhdam* (dosłownie „służący”) mniejszościowa grupa etniczna licząca ok. 200 tys. osób (1997 r.) tradycyjnie zajmująca się zbieraniem odpadków i noszeniem ładunków. Niski status tej grupy wynika zarówno z etnicznego pochodzenia, jak i rodzaju wykonywanych zajęć (przyp. tłumacza).

- 4) osoby, które wywodziły się z Jemenu, ale pracowały poza jego granicami i które w wyniku Wojny w Zatoce powróciły do Jemenu (część znalazła pomoc w swoich rodzinach, część zamieszkała w obozach dla uchodźców).

Podejścia skoncentrowane na uprawnieniach

W badaniach tego rodzaju (Indie, Tajlandia) analizowano czynniki determinujące realizację uprawnień, które wpływają na dobrostan i środki utrzymania. W Indiach ujmowano zagadnienie od góry i sektorowo, koncentrując się na poszczególnych rodzajach uprawnień. Tajowie analizowali problem od dołu, przyjmując podejście „lokalne” skoncentrowane na konfliktach, w których ludzie upośledzeni w zakresie środków utrzymania i poziomu życia walczyli i negocjowali, aby uznać ich prawa.

Badania indyjskie nawiązywały do T.H. Marshalla koncepcji praw socjalnych (*social*) – praw „do minimum (*modicum*) dobrobytu i bezpieczeństwa ekonomicznego... do prowadzenia życia istoty cywilizowanej według standardów dominujących w społeczeństwie”³. Analizowano sytuację w zakresie tych praw poprzez porównywanie wyników usług społecznych, za które rząd wziął jakąś odpowiedzialność – ochrony zdrowia, edukacji, zabezpieczenia społecznego i mieszkalnictwa. W każdym z tych przypadków w oparciu o dane urzędowe badano wykluczenie i jego przebieg (*pattern*) z uwzględnieniem płci, kasty i plemienia, miejsca zamieszkania, statusu zawodowego. Szczególną cechą tej metodologii była próba zidentyfikowania skutków polityki społecznej w zakresie wykluczenia poprzez porównania międzystanowe.

W Tajlandii analizowano sytuacje zagrożenia dla uprawnień ubogich i to, jak stawiali im opór i jak walczyli z groźbą obniżenia poziomu życia. Badano trzy takie zdarzenia: 1) program przesiedleń w związku z planami założenia przemysłowych plantacji leśnych, 2) program usunięcia „slumsów” zamieszkałych przez społeczność muzułmańską, z powodu planów budowy drogi ekspresowej, 3) redukcje zatrudniania pracowników w jednej z fabryk tekstylnych w wyniku modernizacji technologii. W każdej z tych sytuacji negocjowane prawa były istotne dla środków utrzymania i zatrudnienia. Szczegółowo analizowano rozwój negocjacji i czynniki, które prowadziły do ich sukcesu lub porażki.

Podejście strukturalne

Badacze peruwiańscy analizowali zdolność (*ability*) pewnych kategorii osób do uczestnictwa w społeczeństwie w kontekście ewoluującej natury: 1) organizacji produkcji i wymiany gospodarczej, 2) porządku politycznego, który „reguluje sprawowanie władzy, ustanawia standardy i obowiązki oraz gwarantuje prawa”, 3) kultury rozumianej jako „kody, wartości i aspiracje, za pośrednictwem których ludzie komunikują się ze sobą, interpretują rzeczywistość i bezpośrednio praktyki, i które są przekazywane w pierwotnych relacjach poprzez edukację, religię i różne środki komunikowania”. Tradycja strukturali-

³ T.H. Marshall i T. Bottomore, *Citizenship and social class*, Pluto Press, London, 1992.

syjna jest charakterystyczna dla Ameryki Łacińskiej, choć w tym przypadku nastąpiło wyjście poza wcześniejsze teorie dualizmu, marginalności i strukturalnej heterogeniczności. Można to podejście nazwać instytucjocentrycznym, ale nie chodzi o instytucje w sensie formalnych organizacji, ale raczej w sensie systemów stosunków społecznych (regulujące wzory interakcji społecznych), poprzez które konstytuowany jest kruchy porządek społeczny.

Ważną cechą tych badań w porównaniu z innymi było to, że nie traktowano wykluczenia społecznego jako rezultatu, który należy wyjaśnić, ale jako kategorię analityczną zastosowaną do wyjaśniania nierówności. Pytano więc: jaka jest rola wykluczenia społecznego w generowaniu nierówności? Jakże znacznie ma wykluczenie społeczne i integracja społeczna jako mechanizmy różnicowania i stratyfikacji?

Na pytania te odpowiadano stawiając hipotezy *a priori*, dotyczące tego, który typ wykluczenia społecznego jest najważniejszy w generowaniu nierówności i testowano je empirycznie. Czyniono tak osobno dla gospodarczego, politycznego i kulturowego wymiaru porządku społecznego, starano się też pokazać, jak te wymiary wpływają na siebie w ujęciu dynamicznym.

Metodologia: wskaźniki wykluczenia

We wszystkich badaniach skoncentrowanych na grupach, używano podobnego podejścia do pomiaru wykluczenia społecznego. Zastosowano technikę ankiety w celu pomiaru, w jakim stopniu grupy wstępnie zdefiniowane jako wykluczone doświadczają wielowymiarowej deprivacji.

W Rosji i w Tanzanii zaprojektowano badania dostosowując do kontekstu krajowej metodologię, jaką P. Townsend stosował do pomiaru wielowymiarowej deprivacji w Londynie w latach 1985–1986⁴. W Jemenie kwestionariusz ankiety w mniejszym stopniu nawiązywał do idei Townsenda, a informację o deprivacji zbierano w odniesieniu do zaspokojenia podstawowych potrzeb (warunki życia i dostęp do usług społecznych), zatrudnienia i środków utrzymania, reprezentacji społecznej i politycznej. Podobnie jak w badaniach rosyjskich zadawano też pytania o postrzeganie własnej sytuacji m.in. w celu sprawdzenia, czy nie dochodziło do dobrowolnego wykluczania się ze społeczeństwa.

W badaniach koncentrujących się na uprawnieniach pomiar wykluczenia społecznego operacjonalizowano odpowiednio do przyjętych metodologii (ujęcie według sektorów lokalne) oraz odgórnej lub oddolnej orientacji w rozumieniu realizacji praw. W Indiach używano typowych wskaźników stosowanych w analizie zaspokojenia podstawowych po-

⁴P. Townsend *International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993. Kategorie wykluczenia przez Townsenda były następujące (s.70–74): materialna deprivacja: deprivacja w zakresie diety, mieszkania, wyposażenia mieszkania, środowiska, miejsca zamieszkania (*location*), pracy; społeczna deprivacja: brak uprawnień do i w zatrudnieniu, deprivacja aktywności rodzinnej, brak integracji we wspólnocie, brak formalnego uczestnictwa w społecznych instytucjach, deprivacja wypoczynku (*recreation*), deprivacja edukacyjna.

trzeb⁵. Nie ustalono minimalnych progów, by zdefiniować wykluczenie, analizowano raczej różnice tych wskaźników między zbiorowościami z podziałem według płci, kasty/plemienia, statusu zawodowego, miejsca zamieszkania i dochodu. W Tajlandii do pomiaru wykluczenia społecznego nie używano wskaźników ilościowych, badano raczej sekwencję kluczowych zdarzeń w walce o realizację poszczególnych uprawnień, od których zależą poziom życia i środki utrzymania.

W badaniach peruwiańskich stosowano wskaźniki wykluczenia dotyczące głównie zatrudnienia i sektora społecznego⁶.

Przyczyny wykluczenia społecznego

Omawiane badania przyniosły wiele różnych wyjaśnień przyczyn wykluczenia społecznego. Miały one kilka wspólnych cech:

1. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów jest wynikiem polityk i instytucji i nie może być po prostu przypisane indywidualnym wyborom.
2. Instytucje działające włączająco, jak i wykluczająco są zarówno formalne, jak i nieformalne. Obejmują one: funkcjonowanie podstawowych rynków, które determinują dochody i ich bezpieczeństwo, zakres i konfigurację uprawnień obywatelskich, wzory życia stowarzyszeniowego społeczeństwa obywatelskiego, włączając w to praktyki dyskryminacyjne. Wykluczenie społeczne postrzegane jako skutek spowodowane jest więc przez rynki i państwo.
3. Instytucje są istotne w procesie wykluczenia społecznego, ponieważ kształtują relacje między zmianą makroekonomiczną i ścieżką wzrostu gospodarczego a zmieniającymi się warunkami życia jednostek, gospodarstw domowych i grup. Rozumienie wykluczenia społecznego wymaga analizy związków makro-mikro tego rodzaju.
4. Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów nie może być wyjaśniane bez odwołania się do stosunków międzynarodowych, ponieważ silnie wpływają one na krajowe instytucje gospodarcze, społeczne i polityczne.

Wybory nieindywidualne

We wszystkich badaniach postrzegano wykluczenie społeczne jako coś złego. Brano pod uwagę znaczenie cech jednostek, ale analizowano je jako konstrukty społeczne i odrzucano koncepcję, że wykluczenie społeczne może być wyjaśniane jako wynik jednostkowych wyborów. Przykładowo, w badaniach Indyjskich wyraźnie o tym mowa

⁵ Umieralność i chorobowość, odżywienie (*nutritional status*) i dostęp do rządowych programów żywnościowych, korzystanie z ochrony zdrowia, piśmienność, wskaźniki scholaryzacji w szkole podstawowej, fizyczne i kadrowe wskaźniki stanu edukacji, dostępność formalnych uprawnień do zabezpieczenia społecznego, natura struktury mieszkaniowej i środowisk sąsiedzkich, dostęp do wody i urządzeń sanitarnych.

⁶ Odsetek siły roboczej zatrudnionej najemnie, odsetek bezrobotnej siły roboczej, koncentracja w alokacji formalnych kredytów, wskaźniki uczęszczania do szkoły, formalne uprawnienia do zabezpieczenia społecznego, prawo do zrzeszania się w związki, odsetek populacji z tytułami własności, stopy analfabetyzmu.

w odniesieniu do wycofywania dzieci z edukacji podstawowej: „Gdy ludzie (z pewnej społeczności, kasty lub grupy dochodowej) są na marginesie ludzkiej egzystencji, zagrożona jest nie jakość ich życia, ale ono samo. W takiej sytuacji całkowicie błędne jest przypisywanie znaczenia tzw. »brakowi popytu« w formułowaniu wyjaśnień. Zamiast tego powinniśmy badać mechanizmy społeczne, które deformują ludzkie pragnienia. Musimy zrozumieć, dlaczego dziecko jest skazane na niski status edukacyjny jedynie z tego powodu, że urodziło się w niewłaściwej kasty lub klasie albo ma niewłaściwą płć”.

W raporcie z badań tanzańskich w podobnym duchu pisano: „tylko wtedy, gdy widzimy ubóstwo i nierówność w kontekście szerszych stosunków społeczno-gospodarczych, jesteśmy zdolni zrozumieć znaczenie podmiotowości w uwarunkowaniach i trwaniu tych stosunków, wytwarzany przez nie rodzaj świadomości u osób społecznie upośledzonych, a także potencjalne środki zapobiegawcze, które moglibyśmy zalecać”.

Państwa, rynki i społeczeństwo obywatelskie

W badaniach podkreślano niedobrowolność wykluczenia społecznego i sugerowano, że zarówno państwa, jak i rynki mają znaczenie w procesie wykluczania. Organizacje obywatelskie w interakcji z tymi instytucjami mogą osłabiać lub zaostrzać problem. Najwyraźniej podkreślano to w badaniach peruwiańskich – wykluczenie społeczne jest wbudowane w funkcjonowanie kapitalistycznej demokracji w przeludnionym, wielokulturowym i wieloetnicznym społeczeństwie. Wykluczenie społeczne dokonuje się w procesach gospodarczych, politycznych i kulturowych. W każdym przypadku są po temu konkretne przyczyny.

1. Wykluczenia z rynku wymiany występują na „podstawowych rynkach”, które determinują generowanie dochodów i redukowanie ryzyka (rynek pracy, kredytu i ubezpieczeń). Przyczyną wykluczeń jest to, że rynki te nie są walrasowskie⁷ i jako takie nie oczyszczają się poprzez dostosowania cenowe. Stąd wynika występowanie racjonowania opartego na urządzeniach sprawdzających (*screening*) i procedurach selekcyjnych. Ludzie, którzy są zdolni i chcą uczestniczyć w wymianie rynkowej, są z niej wykluczani lub relegowani do tych jej segmentów, które są mniej zyskowne lub bardziej ryzykowne. Na rynku kredytu spowodowane jest to zjawiskiem odwrotnej selekcji⁸ (*adverse selection*) i negatywnymi motywacjami (*perverse incentives*). Na rynku pracy wynika to z płacenia wyższych płac w celu zapewnienia godnych zaufania pracowników i stworzenia nadwyżki podaży, działającej jako urządzenie dyscyplinujące. Na rynkach ubezpieczeń jest to spowodowane istnieniem niemierzalnych ryzyk.

2. Wykluczenia z uniwersalnych praw i procesów politycznych wyprowadzane są z kilku przeciwstawnych tendencji. Wymóg legitymizacji rządu zmusza elity do dzielania się władzą i uznania pewnych praw, ale ta tendencja jest osłabiana przez rozwój

⁷ Leon Walras (1834–1910) nazwany przez J. Schumpetera „najwybitniejszym ze wszystkich ekonomistów” (przyp. tłumacza).

⁸ Odwrotna selekcja wynika z asymetryczności informacji między uczestnikami rynku, w związku z czym jest nieefektywny (przyp. tłumacza).

polityki populistycznej i klientystycznej, która obejmuje tylko pewne grupy i segmenty społeczne. Po drugie, w zakresie działania instytucji demokratycznych rozwijają się prawa obywatelskie i godzone są dwie zasady, które je wzmacniają – autonomia i wolność z jednej strony oraz równość i sprawiedliwość społeczna z drugiej. Po trzecie, mamy lukę między formalną i rzeczywistą realizacją (*enforcement*) praw. Wynika ona z dyskryminacji, niepewnej legitymizacji i niestabilności instytucji politycznych, braku prawnego zabezpieczenia (*insecurity*) i fiskalnej niezdolności państwa do zapewnienia odpowiednich środków. Niektóre z tych przyczyn są zakorzenione w skrajnej nierówności społecznej.

3. Wykluczenia kulturowe powstają w tym sensie, że pewne jednostki mogą lub nie mogą uczestniczyć w sieciach społecznych, które mają charakter zamkniętych klubów. Istnieje hierarchia tych sieci, a klasy rządzące, chcąc zachować przywileje, ustanawiają restrykcyjne warunki dla członkostwa w sieciach wyższych poziomów.

Badania w Indiach i Jemenie identyfikują czynniki, które w uboższych krajach ułatwiają lub ograniczają zdolność państwa do zapewnienia wszystkim obywatelom podstawowych praw do edukacji, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Mechanizmy wykluczenia są tu podobne. Powolny wzrost lub stagnacja gospodarcza ogranicza sumę zasobów finansowych dostępnych dla wydatków społecznych, podczas gdy na poziomie gospodarstwa domowego niskie dochody ograniczają zdolność ubogich do płacenia za usługi. Problem braku zasobów wynika z niesprawności administracyjnych, niewłaściwych priorytetów organizacyjnych i planistycznych, niewłaściwie skoncentrowanej struktury wydatków, braku odpowiedzialności (*accountability*). Krytycznym czynnikiem, który przeszkadza w realizacji praw uznanych przez władze za pożądane, jest działanie systemu politycznego.

W demokratycznych doświadczeniach Indii mamy dwie sprzeczne dynamiki, które związane są z wykluczeniem. Z jednej strony, partie rządzące „wykazują wzrastającą świadomość, że zaniedbywanie problemów ubóstwa i bezrobocia w licznych populacjach, które w coraz większym stopniu są świadome swoich praw, jest politycznym samobójstwem”. Z drugiej strony „krótkowzroczna polityka rozdzielania przywilejów (*pork-barrel*) wzmacnia rozległą sieć patronaży i walk między elitami o podział dochodu narodowego kosztem roszczeń socjalnych większości”.

W Jemenie sytuacja jest gorsza. Nowe partie polityczne „są pod silnym wpływem tradycyjnego porządku społecznego i sieci władzy”, a ubodzy i upośledzeni są „nieświadomi jak organizować lub wykorzystywać partie polityczne, by reprezentowały ich potrzeby i żądania”. W północnych i wschodnich gubernatorstwach, gdzie tradycyjne instytucje społeczne – głównie wpływowe plemiona – są szczególnie silne, osoby znajdujące się poza nimi „stają w obliczu ogromnych barier w realizowaniu uprawnień socjalnych, ponieważ realizowanie uprawnień wymaga silnych sieci społecznych na wszystkich poziomach”. W regionach południowych i miejskich, gdzie więzi plemienne są słabsze „dostęp do reprezentacji jest oparty na stosunkach między osobami lub grupami równymi pod względem społeczno-gospodarczym” i stąd „ich przywileje i prawa obywatelskie wywodzą się z miejsca, jakie zajmują na skali społeczno-ekonomicznej”.

Studium rosyjskie analizuje wiele różnych organizacji formalnych, które działają jako mechanizmy inkluzji i wykluczenia. Wzięto pod uwagę związki zawodowe, sądy, państwowe gospodarstwa rolne, centra zatrudnienia, prywatyzowane państwowe zakłady pracy i nowe małe przedsiębiorstwa, rozwijające się od początku transformacji. Organizacje te, wraz ze strategiami życiowymi ludzi, doświadczających obniżenia poziomu życia i erozji oczekiwań, mają istotny wpływ na kształtowanie się powstającego rynku pracy.

Ostatecznie studia Tajlandii, Jemenu, Indii i Peru pokazują, jak życie stowarzyszeniowe i dominujące w społeczeństwie obywatelskim wartości splatają się z działaniem rynków i państw, wzmacniając wykluczenie społeczne lub mu przeciwdziałając. Wszystkie badania prezentują dowody na to, że uznanie pewnych osób lub zbiorowości za gorszych członków społeczeństwa ma za podstawę dominujące systemy wartości i proces społecznej kategoryzacji. W Tajlandii tego rodzaju kategoryzacje polityczno-kulturowe stosuje się wobec kobiet, nie-Tajów i osób spoza Bangkoku. W Jemenie i Indiach występują tożsamości kastowe. W Peru ludność rdzenna jest identyfikowana jako gorsza. Stowarzyszenia obywatelskie mogą jednak, jak to pokazują badania z Tajlandii i Indii, wspierać realizację praw tych zbiorowości.

Relacje makro–mikro

Główny wkład perspektywy wykluczenia społecznego nie polega po prostu na tym, że bada się instytucje jako mechanizmy wykluczania i inkluzji. Ponadto pokazuje się, jak instytucje kształtują związki między zmianą makro-gospodarczą, wzrostem lub recesją a losami jednostek, gospodarstw domowych i całych zbiorowości. Jest to zasadnicza sprawa w tego rodzaju badaniach, a razem z analizą tego, jak różne mechanizmy wykluczania współdziałają by wytwarzać w dłuższym czasie wielowymiarowe upośledzenia pewnych kategorii osób, stanowi najważniejszy wkład perspektywy skoncentrowanej na wykluczeniu społecznym.

W badaniach zidentyfikowano obszar makroprocesów, w których zakorzenione jest wykluczenie społeczne. Są to: uprzemysłowienie, modernizacja, transformacja gospodarki socjalistycznej w rynkową oraz historyczna ścieżka zmian związanych z urbanizacją, uprzemysłowieniem i coraz głębszą integracją z gospodarką światową.

W badaniach rosyjskich centralnym procesem zmian jest transformacja w kierunku gospodarki rynkowej. Proces reform gospodarczych polegających na wystawieniu nieefektywnego przemysłu państwowego na konkurencję międzynarodową razem z niestabilnością polityczną zaowocował załamaniem produkcji i nadwyżką zatrudnionych w stosunku do potrzeb. W takiej sytuacji wzrasta bezrobocie, ale co ważniejsze występuje również bezrobocie ukryte w czasie, gdy oczekujące na prywatyzację państwowe zakłady pracy nadal zatrudniają pracowników. Duży odsetek rosyjskiej populacji znalazł się w ubóstwie, a wykluczenie społeczne – definiowane jako wielowymiarowa deprivacja materialnych warunków życia i uprawnień socjalnych – występuje wyraźnie wśród bezrobotnych i beczynnie zatrudnionych. Na obszarach wiejskich warunki są nawet gorsze: ludzie na wsi mają niewiele możliwości gospodarczych i muszą się

utrzymywać z ciężkiej pracy fizycznej. Zwykle nie mogą oni przenieść się w inne regiony ze względu na to, że ich prawo do mieszkania związane jest z członkostwem w kołchozach.

Badania te pokazują również, że krytyczną instytucją, która wzajemnie wiąże procesy zmian makroekonomicznych z sytuacją jednostek i gospodarstw domowych jest rynek pracy. Gospodarcza transformacja wymaga stworzenia rynku pracy i porzucenia dawnych socjalistycznych gwarancji zatrudnienia. Sposób kształtowania rynku pracy odzwierciedla sytuację nadwyżki siły roboczej i masowe ubóstwo. Główne cechy nowego modelu zatrudnienia to: 1) obok zatrudnionych są też bezrobotni, 2) spada liczba zatrudnionych w sektorze państwowym, 3) zatrudnienie w sektorze niepaństwowym jest bardziej niepewne niż w państwowym, 4) zatrudnienie w sektorze niepaństwowym wyraźnie dzieli się na centrum i peryferie. Czynnikiem wzmacniającym proces dualizacji rynku pracy jest wykluczenie, którego ludzie doświadczają, gdy stają się bezrobotnymi lub ukrytymi bezrobotnymi. W szczególności wykluczenie w ramach państwowego rynku pracy (opóźnione wypłaty pensji, bezczynność w pracy) zmusza ludzi do przyjmowania nieformalnych prac różnych rodzajów. W ten sposób badanie powiązało dialektycznie proces kształtowania się rynku pracy z obiektywnymi warunkami i subiektywnym poczuciem wykluczenia na poziomie jednostki.

Różne organizacje formalne mogą wpływać na proces transformacji, łagodzić skutki załamania gospodarczego oraz wstrząsów społecznych i kulturowych dla jednostek. Następuje przy tym chaotyczny transfer kosztów społecznej reprodukcji siły roboczej z państwa na rodzinę. Dawne instytucje państwowe załamały się i stały się niesprawne, a nowe instytucje ochrony i zabezpieczenia społecznego są wciąż w budowie. Powstała więc próżnia w zakresie instytucji formalnych. Najważniejsze z nich – związki zawodowe, centra zatrudnienia, stowarzyszenia chłopskie – potencjalnie mogły mieć integracyjne konsekwencje, ale nie były w stanie działać w taki sposób.

W badaniach jemeńskich wykluczenie społeczne także było rozumiane w związku z procesem zmiany, ale w tym przypadku chodziło o transformację społeczeństwa tradycyjnego w nowoczesne państwo z gospodarką rynkową. W jej wyniku powstało dualistyczne społeczeństwo. Z jednej strony bliskie osobiste więzi oparte na tradycyjnych normach i wartościach na poziomie rodziny, plemienia lub społeczności lokalnej. Z drugiej strony, czyniono próby odgórnej modernizacji, włącznie z przyjęciem integracji społecznej za cel społeczny, który ma być osiągnięty poprzez polityki ogólnonarodowe.

Wykluczenie społeczne ma w takim społeczeństwie naturę dualistyczną. W świetle tradycyjnych wartości niektóre osoby znajdują się poza porządkiem społecznym. Projekt modernizacji ma zastąpić te tradycyjne wzory społecznego członkostwa pojęciem obywatelstwa w narodowej wspólnotie. Nie została jednak stworzona dostateczna liczba miejsc pracy i występuje wysoka stopa bezrobocia oraz niski współczynnik aktywności zawodowej. Kluczowe usługi społeczne i infrastruktura dla zaspokajania podstawowych potrzeb (edukacja i szkolenia, usługi medyczne, drogi publiczne, woda i urządzenia sanitarne i inne podstawowe usługi) nie są dostępne dla wszystkich obywateli w takim samym stopniu. Ponadto, słaba jest oficjalna reprezentacja polityczna.

Trzy podstawowe „wymiary wykluczenia” – podstawowe potrzeby, rynki pracy i polityczna reprezentacja – nie równoważą się, ale współdziałają, czyniąc warunki życia niektórych kategorii osób szczególnie trudnymi. Atrybuty osób (kategorialne tożsamości), które zidentyfikowano w Jemenie jako istotne to: status w tradycyjnym porządku społecznym, miejsce zamieszkania, status migracyjny.

W badaniu tajskim zasadniczy proces zmian polega na transformacji gospodarki rolniczej w przemysłową. Szybki wzrost gospodarczy i uprzemysłowienie spowodowały konflikty wokół uprawnień. Głównym źródłem takiego konfliktu między interesami biznesowymi i chłopskimi były tworzone przez rząd obszary „rezerw leśnych”. Przedstawiciele biznesu chcieli stworzyć plantacje eukaliptusów dla potrzeb rozwijającego się przemysłu papierniczego, a chłopci – wcześniej zachęceni do osiedlania się w lesie lub mieszkający tam od dawna – chcieli utrzymać dostęp do zasobów naturalnych, które są podstawą ich środków utrzymania. W miastach, a szczególnie w Bangkoku, szybka urbanizacja i intensywne wykorzystanie ziemi wytworzyły napięcia wokół jej użytkowania, a społeczności od dawna zamieszkujące tereny uznane za „slumsy” zostały zagrożone eksmisją, rozproszaniem i utratą środków utrzymania. Ostatecznie podtrzymywanie procesu szybkiej industrializacji wymaga zmian technologicznych. Szczególnie było to widoczne w przemyśle tekstylnym, będącym podstawą pracochłonnej industrializacji nastawionej na eksport. Konflikty w tej dziedzinie związane były z działaniami skierowanymi na poprawę efektywności i międzynarodowej konkurencyjności, które jednak zagrażały redukcją miejsc pracy. Jasne jest także, że prawa pracownicze w sektorze uznawanym za „formalny” są lepsze na papierze w porównaniu z sektorem nieformalnym, ale w praktyce nie muszą być realizowane. Podobnie jak w Rosji możliwe jest wykluczenie na wewnętrznych rynkach pracy.

Trzy analizowane konflikty wokół uprawnień mają swoje źródła w konkurencji o kontrolę i wykorzystanie zasobów naturalnych i ludzkich w procesie industrializacji. Widzimy, jak tego rodzaju konflikty są powiązane z określoną strategią rozwoju i ścieżką wzrostu gospodarczego, wymagającą technologicznego postępu i przekształcenia obszarów rolniczych w źródło pracy i zasobów naturalnych. Forma konfliktów odzwierciedla także poglądy polityczno-kulturowe, w myśl których pochodzenie spoza Bangkoku, etniczna obcość i płeć żeńska postrzegane są jako gorsze cechy tożsamości. Ilustracją niech będzie to, że chłopci walczący o swoje prawa do zasobów leśnych mieszkali w północnowschodniej Tajlandii, mieszkańcy slumsów pragnący zachować swoją społeczność byli muzułmanami, a pracownikami fabrycznymi zagrożonymi zwolnieniami w wyniku zmian technologicznych były kobiety.

Peruwiańscy badacze wyjaśniają, jak zmieniające się losy jednostek mogą być powiązane z gospodarczymi, politycznymi i kulturowymi mechanizmami wykluczenia, stosując koncepcję społecznych zasobów (*assets*). Podzielono je na trzy rodzaje: gospodarcze – zasoby produkcyjne (np. ziemia, kapitał fizyczny, finansowy i ludzki), polityczne – włączając w to prawa obywatelskie różnych rodzajów, kulturowe – wraz z członkostwem w sieciach społecznych). Łączne nierówności w posiadaniu tych zasobów określają nierówność społeczną w Peru. Jednostkowy udział w pewnym mo-

mencie czasu nie jest jedynie wskaźnikiem nierówności, ale również czynnikiem przyczynowym w jej generowaniu, skoro wpływa na mobilność jednostki między jednym przedziałem czasu i następnym. Rozwój nierówności pod względem zasobów społecznych jest więc zależny od nierównego ich rozkładu w przeszłości (*path-dependent*).

Zmiana stanu posiadania jednostki w różnych zasobach społecznych odzwierciedla działanie mechanizmów wykluczenia/inkluzji w odniesieniu do produkcji i rynków, realizacji praw obywatelskich i członkostwa w sieciach społecznych. Badanie zidentyfikowało zdarzenia, które są ważnymi historycznymi determinantami ścieżek (*patterns*) udziałów w zasobach. Były to: 1) kolonizacja i zniszczenie (*rupture*) bazy produkcyjnej i spójności społecznej rdzennej ludności, 2) gospodarcza i społeczna modernizacja oparta na urbanizacji i industrializacji, która wykluczała zbiorowości wiejskie i pewne grupy etnokulturowe, dając początek miejskiej marginalności, 3) dostosowanie [do tych warunków], które stworzyło nowe grupy wykluczonych i obecnie 4) globalizacja gospodarki. Każde z tych „społecznych pęknięć” (*social ruptures*) pozostawiło i pozostawia ślady na dzisiejszych procesach społecznego wykluczenia. Podsumowując, istnieje tendencja wzrostu równości w rozkładzie zasobów politycznych i kulturowych, która równoważy wzrastającą nierówność udziałów w zasobach gospodarczych. Niemniej dla szczególnych grup, np. ludności rdzennej, proces ten nie jest zbyt widoczny.

Ostatnią ważną cechą peruwiańskiej metodologii analizy relacji makro–mikro jest to, że rozważa się w niej rozległe sprzężenia między gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami (*feedback effects*) wykluczenia społecznego. Wynikają one z istnienia kryzysu dystrybucyjnego polegającego na tym, że rzeczywiste nierówności są większe niż te tolerowane w ramach „kultury nierówności”. Ten kryzys działa ograniczająco na wzrost gospodarczy i zagraża politycznej stabilności. Działanie mechanizmów wykluczających przy wyraźnej początkowej nierówności udziałów w zasobach społecznych przyczynia się do powstawania makrokontekstu, który wzmacnia wykluczenie.

Stosunki międzynarodowe i wykluczenie społeczne

Wykluczenie społeczne wewnątrz krajów jest rezultatem tego, jak zmieniają się ich gospodarcze, społeczne i polityczne instytucje oraz tego, jakie są ich polityki wewnętrzne. Z badań wynika jednak jasno, że wykluczenie społeczne nie może być przypisane wyłącznie „czynnikiem wewnętrznym”. Stosunki międzynarodowe wpływają na to, co się dzieje wewnątrz krajów. Wyraża się to bezpośrednio w zasadniczych pęknięciach społecznych, które zmieniają w sposób przypadkowy (*shuffling*) ścieżki indywidualnych udziałów w zasobach społecznych w najważniejszych okresach historycznych Peru. W pozostałych badaniach jest to również wyraźne.

W Tajlandii, Indiach i Rosji głównym zdarzeniem kształtującym wykluczenie społeczne są programy reform, które mają na celu restrukturyzując gospodarki, zmianę roli państwa w zapewnianiu świadczeń i usług społecznych (*social provision*) i organizowaniu

działalności gospodarczej. W każdym przypadku, gdy reforma otwierała gospodarkę na konkurencję światową jest to związane z erozją (lub kompletnym załamaniem) dawnej umowy społecznej, określającej zasadnicze środki integracji. W procesie tym ograniczeniu ulegały również prawa obywatelskie.

Sytuacja Jemenu była bardzo złożona ze względu na niedawne połączenie Arabskiej Republiki Jemenu i Ludowo-Demokratycznej Republiki Jemenu oraz konflikty, które nastąpiły po zjednoczeniu. Kraj też przechodził kryzys gospodarczy związany ze zmieniającymi się relacjami z resztą świata. Sytuację pogorszyła Wojna w Zatoce, ok. 1 mln Jemczyków powróciło wtedy do kraju, co spowodowało m.in. ograniczenie napływu pieniądza z zagranicy.

W przypadku Tajlandii wykluczenie społeczne jest związane z procesem przesuwania się w górę na globalnej drabinie gospodarczej w wyniku zmian technologicznych, a także z tym, że w strategii rozwojowej rolnictwa postawiono bardziej na eksport niż na rynek wewnętrzny.

Propozycje polityczne

Wszystkie studia poza rosyjskim zawierają także dyskusję nad politycznymi implikacjami wyników analiz. Wskazuje to, że perspektywa wykluczenia społecznego może prowadzić do różnych idei w zakresie polityki. Większość sugerowanych inicjatyw nie jest nowa. Niektóre z propozycji zgodne są z głównym nurtem idei występujących w kontekście tradycyjnych badań nad ubóstwem. Inne dostarczają nowych uzasadnień dla starych propozycji, które obecnie nie są w modzie. Jest jednak jasne, że dyskusje te mają wspólne cechy, które wzbogacają debatę na temat strategii przeciwdziałania ubóstwu. Najważniejsza wydaje się propozycja zmiany akcentów w kształcie polityki, co zakłada w szczególności potrzebę tworzenia polityk, które będą ze sobą współdziałać w różnych wymiarach, nacisk na reformy instytucjonalne oraz konieczność zapewnienia społecznej i politycznej reprezentacji.

W studium tanzańskim argumentowano za taką polityczną strukturą, która jednocześnie będzie łagodziła ubóstwo i integrowała społecznie. Musi ona generować wzrost gospodarczy, ale również otwierać możliwości dla mniej uprzywilejowanych członków społeczeństwa. Wysiłki mające na celu wzrost możliwości produkcyjnych gospodarki i zdolności zarobkowych ludzi z niskimi dochodami lub w ogóle bez nich powinny koncentrować się na rolnictwie i sektorze nieformalnym. W pierwszym przypadku zasadnicze problemy to dostęp do kredytu, materiałów i maszyn (*inputs*), umiejętności, infrastruktury transportowej i usług marketingowych, by zapewnić odpowiedni zwrot z pracy i kapitału zaangażowanego w uprawę roli. W przypadku sektora nieformalnego żywyotne znacznie ma dostęp do kredytu.

Obok wysiłków skierowanych na rozszerzanie gospodarczych możliwości rząd powinien zapewnić odpowiednie usługi edukacyjne i zdrowotne oraz świadczenia socjalne (*safety nets*). Jest to istotne, gdyż „wobec niskiego poziomu gospodarczego i istoty sił rynkowych, znaczący jest odsetek obywateli niezdolnych do zaspokojenia wszystkich swo-

ich podstawowych potrzeb w przewidywalnej przyszłości”, nawet jeżeli produkcja i zdolności produkcyjne wzrosną. Konieczna jest także reforma administracyjna, aby zapewnić ubogim dostęp do usług społecznych. Ostatecznie, polityka powinna koncentrować się na tych, których prawa gospodarcze, społeczne i polityczne są zagrożone. Kobiety są szczególnie upośledzoną grupą w tym przypadku. Należy podjąć działania reformujące lub usuwające przepisy dyskryminujące kobiety oraz wdrażać programy działań afirmacyjnych, które naprawią zakorzenione nierówności. W przypadku ludności rolniczej konieczna jest narodowa polityka zapewniająca przestrzeganie tradycyjnych praw do ziemi. Najogólniej mówiąc, prawa powinny być słuszne i sprawiedliwie egzekwowane. Powinno się czynić wysiłki, by uruchomić mechanizmy, które zapewnią, że „każda jednostka i grupa społeczna ma wystarczające możliwości do uczestniczenia w instytucjach, które determinują jej losy”.

Autorzy badań jemeńskich przekonują, że przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wspieranie społecznej integracji należy koncentrować na zapewnieniu mieszkania i edukacji. Rząd przywiązuje już duże znaczenie do edukacji, ale działania trzeba skupić na dzieciach z ubogich i zmarginalizowanych grup, tak aby kończyły edukację. Konieczne są także konkretne polityki mieszkaniowe – to względnie zaniedbany obszar polityki społecznej – w celu zaspokojenia potrzeb grup o niskich dochodach. W odniesieniu do rynków pracy istotne jest, by monitorować zmiany w prawie zabezpieczenia społecznego i dać priorytet na rynku pracy pracownikom z Jemenu. Organizacje pozarządowe, organizacje pracownicze i związki zawodowe mają do odegrania ważną rolę, ponieważ mogą one ułatwiać społeczną i polityczną reprezentację.

Ostatecznie, w badaniu tym odwołano się do koncepcji wykluczenia społecznego w celu oceny i przeglądu polityk i strategii rozwojowych. Przykładowo, jest jasne, że nie ma żadnych programów rozwoju zasobów ludzkich adresowanych do ubogich obszarów wiejskich. W tym kontekście rozwój sieci dróg krajowych, jako projekt pracochłonny może mieć istotny wpływ na integrację.

Autorzy opracowania peruwiańskiego postulują, aby priorytetem dla polityki była walka z wykluczeniem społecznym, ponieważ przyczynia się ono do wysokiego poziomu trwania i pogłębiania nierówności. Te z kolei przeszkadzają szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i stanowią zagrożenie dla stabilności demokracji. „Polityki muszą być nastawione na zmianę struktur rynkowych i pierwotną dystrybucję zasobów, ponieważ są to czynniki leżące u podstaw mechanizmów wykluczenia”. Głównym problemem w realizowaniu odpowiednich reform rynkowych jest to, że władze i niektórzy decydenci zakładają, iż podstawowe rynki są już rozwinięte. W rzeczywistości tak nie jest. Polityczną kwestią nie jest to, jak deregulować rynki, ale jak je stworzyć. Politycy mają niewielkie doświadczenia w tym zakresie. Odpowiednia polityka powinna ułatwiać dostęp do kredytu małym producentom. Można to osiągnąć poprzez reformy instytucjonalne, które zabezpieczą prawa własności, ustanowią małe pośrednictwo finansowe, zapewnią podaż dóbr publicznych takich, jak systemy komunikacyjne i ustanowią sprawny system sądowniczy. Rynki ubezpieczeń powinny być rozwijane poprzez zwiększanie liczby ryzyk mierzalnych. Można także przenosić ryzyko z małych producentów na większe firmy lub znaleźć

spółdzielni podziału ryzyka z resztą społeczeństwa. Dystrybucja zasobów jest zapewne najłatwiejsza w obszarach politycznym i kulturowym. Wynika z tego znaczenie promowania i zabezpieczenia powszechnych uprawnień socjalnych i politycznych oraz zmiany wartości kulturowych. Upowszechnienie realizacji tych praw może poprawić rozkład zasobów społecznych i politycznych i działać równoważąco na powiększające się nierówności w rozkładzie zasobów gospodarczych.

Ostatecznie, warunkiem koniecznym dla wzmacniania praw są sprawne i demokratyczne instytucje polityczne. Priorytetem powinna być edukacja i ochrona zdrowia, co może przyczyniać się do redystrybucji zasobów gospodarczych. Edukacja jest kluczowa w przezwyciężaniu wykluczenia kulturowego, a ważnym jej obszarem jest polityka językowa.

Badacze tajscy argumentują, że rząd powinien brać pod uwagę przy formułowaniu polityki nie tylko zagadnienia wzrostu gospodarczego, ale również problematykę równości. Za zasadnicze dla przeciwdziałania wykluczeniu uznali oni pięć rodzajów instrumentów. Po pierwsze, powinny zostać wzmocnione lokalne instytucje społeczne, które mogą istotnie ułatwić narażonym (*vulnerable*) jednostkom chronienie się przed wykluczeniem. Istotne jest też ich wyposażenie w nowoczesne technologie. Po drugie, konieczne jest ustanowienie prawnych podstaw dostępu do zasobów naturalnych dla narażonych grup, które muszą konkurować o to, co decyduje o ich środkach utrzymania. Po trzecie, należy propagować programy szkoleniowe nastawione na dostarczanie konkretnych kwalifikacji dla większej liczby ludzi. Jest to szczególnie ważne, jeśli rynek pracy szybko się zmienia. Po czwarte, szczególnego wsparcia należy udzielić organizacjom kobiecym, aby mogły wynegocjować lepsze warunki inkluzji dla kobiet, które są wyzyskiwane ze względu na brak doświadczenia zawodowego. Po piąte, reformy instytucjonalne powinny prowadzić do decentralizacji i wzmacniania potencjału (*empowerment*) agend lokalnych.

Autorzy studium z Indii konkludują na podstawie porównań między sytuacją w różnych stanach, że kwestią krytyczną jest stworzenie bazy politycznego poparcia dla programów integracyjnych i polityk przeciw ubóstwu. Wymaga to zwrócenia uwagi na stosunki władzy między podmiotami społecznymi, na mechanizmy, które konsolidują demokrację oraz na reorientację instytucji, tak aby działały na korzyść ubogich. Ponadto ważne jest stworzenie sprawnych i odpowiedzialnych instytucji publicznych i prywatnych, które są zarówno kształtowane, jak i kontrolowane przez społeczeństwo obywatelskie.

W studium tym stwierdzono również, że wpływ Nowej Polityki Gospodarczej z 1991 roku na ubóstwo nie jest jeszcze wyraźny. Wydaje się, że w fazie wstępnej wystąpiły pewne negatywne skutki społeczne: spadła dynamika wzrostu zatrudnienia i zredukowano wydatki społeczne. Potrzebna jest ocena tej makropolityki, by zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb populacji w odpowiednich ramach czasowych.

Tłumaczenie

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Postowie tłumacza

Przetłumaczony fragment książki wydanej przez IILS był wstępem do dyskusji, a jej druga część zawierała omówienie wyników debaty. Na kilka wątków, które się tam znalazły warto zwrócić uwagę. Po pierwsze, odróżniono kilka sposobów używania pojęcia „wykluczenie społeczne”: opisowy, analityczny, normatywny, polityczny. Próbowano też przeciwstawiać funkcje poznawcze tego pojęcia jego funkcjom politycznym, kwestionowano jednak możliwość wyraźnego odseparowania obu tych funkcji w praktyce. Obawy wzbudzała możliwość spopularyzowania pojęcia wykluczenia społecznego w kręgach politycznych, jako mniej drażliwego i niebezpiecznego od pojęć ubóstwa czy nierówności społecznej. Po drugie, zaproponowano interesującą koncepcję wielowymiarowości wykluczenia społecznego, jako „kumulacji czynników społecznego ryzyka (takich jak bezrobocie, brak dostępu świadczeń społecznych, rozpad rodziny) dla pewnych kategorii społecznych”. Nie chodzi więc wyłącznie o to, że interesujemy się nie jednym, tylko wieloma czynnikami ryzyka, ale o to, jak i dlaczego się one ze sobą wiążą i jakie są tego skutki. Po trzecie, wskazywano, że problemem może być nie tyle wykluczenie społeczne, bo wszyscy jakoś są włączeni w procesy rozwoju, ale inkluzja na złych warunkach. Przykładowo, na ogół osobę legalnie zatrudnioną uznaje się za zintegrowaną ze społeczeństwem. Jeżeli jednak osoba ta dostaje głodową pensję, szarga się jej godność, nie ma ona wpływu na swoje warunki pracy i boi się zwolnić, bo nie dostanie żadnych świadczeń, ani też nie ma co liczyć na sąd, który jest niedostępny i/lub niesprawiedliwy, to jest to może inkluzja społeczna, ale na warunkach, które nie są ani uczciwe, ani sprawiedliwe. Po czwarte, w interesujący sposób zaatakowano tendencje do odchodzenia od powszechnych świadczeń społecznych na rzecz selektywnych: „Adresowanie ma tendencję do przekształcania wcześniejszych praw w »prezenty«” a „prezenty wzmacniają (*empower*) sytuację dającego, który może je cofnąć, podczas gdy uprawnienia wzmacniają pozycję otrzymującego przenosząc obowiązek na dającego”. Po piąte, podkreślano konieczność typologizacji wykluczenia społecznego. Za obiecujące uznano podziały na 1) intencjonalne wykluczenie prawne (np. apartheid) oraz pozaprawne (np. dyskryminacja), 2) nieintencjonalne wykluczenie (np. w formie zaniedbania); na 1) uzasadnione, usprawiedliwione i zawinione wykluczenie (np. osadzenie w więzieniu w wyniku sprawiedliwego wyroku), 2) nieuzasadnione, nieusprawiedliwione i niezawinione wykluczenie (np. dzieci czy kobiet); na 1) wykluczenie we wstępnych warunkach (np. nierówność zasobów, które osoby wnoszą do interakcji), 2) wykluczenie w zasadach gry (np. gdy ciągle te same kategorie społeczne lądują na dnie). Po szóste, zaproponowano interesujący wskaźnik wykluczenia społecznego, w którym można łączyć informacje o długości życia z informacjami o tym, jaką część tego życia obejmowały „stany wykluczenia”.

Social exclusion and anti-poverty policy

In 1994 the International Institute for Labour Studies, with the financial support of the UNDP, launched an interregional research project on the patterns and causes of social exclusion as its contribution to the World Summit for Social Development. The project introduced the concept of social exclusion into the international development debate by extending it beyond its Western European origins to developing and transitional economies where it now finds increasing reflection in their examination of, and responses to, the social consequences of economic change and globalization.

The overall objective of the project is „to improve the basis of action at local, national, and international levels, aimed at the eradication of poverty and promotion of social integration”, by adding a new dimension to anti-poverty policies which focussed more sharply on the role of institutions and actors in minimizing social exclusion and maximizing integration and cohesion.

The analytical studies carried out in the context of the project explored the multiple dimensions of disadvantage; established the links between livelihood and rights; and identified the basis for enlarging action against poverty. They highlighted the various meanings of social exclusion in different models of society, including key differences in its interpretation within industrial countries. They proposed a working definition of the concept which distinguished between social exclusion as an attribute of individuals and of societies. The policy implications of the project were twofold. It suggested that the concept could be used as a framework for strategies to address issues such as social justice in a globalized world, and proposed an approach which focused on (meso-) institutions – such as the basic markets, citizenship rights and civil society – as the key instruments for the reduction of exclusion and the promotion of social cohesion. Secondly, it clarified the differences and complementarities between social exclusion and poverty.

(Źródło: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/project/socexcl.htm>)