

Inkluzja – zadanie dla całego samorządu i wszystkich polityk



Marta Siciarek

Instytut Miast Praw Człowieka

O relacji samorządów ze społeczeństwem obywatelskim i NGO można by mówić długo i z wielu perspektyw. Trudno obecnie spotkać organizację pozarządową, która nie byłaby przeciążona zadaniami związanymi z inkluzją, integracją imigrantów i równym traktowaniem, które – w ich odczuciu – ceduje na nie samorząd. Z drugiej strony samorządowy aparat urzędniczy także ugina się pod swoimi zobowiązaniami i ograniczeniami. Oba stronom brakuje wzajemnego zrozumienia oraz uzgodnienia swoich ról, zakresów odpowiedzialności, zadań, a czasem po prostu wymiany informacji. Jak usprawnić współpracę między samorządami, NGO a obywatelami_kami? Czy pełna inkluzywność jest możliwa?

Na wstępie warto na moment oddalić się od polskiego kontekstu i przyjrzeć się doświadczeniom Stanów Zjednoczonych. Inspirujące są w tym kontekście działania Houston, które jako jedyne miasto w USA konsekwentnie wychodzi z kryzysu bezdomności¹. Zasady warunkujących ten sukces są trzy – zdroworozsądkowe i mniej lub bardziej aplikowalne w każdym kontekście:

- silne przywództwo – władze miasta wymogły, by NGO współpracowały ze sobą w ramach jednej wizji (testowanej, także w Gdańsku, *housing first* – najpierw mieszkanie). Kiedy organizacje wcześniej rywalizowały ze sobą, a każdy podmiot działał w rozproszeniu, pomoc była wybiórcza i nieskuteczna: jedna osoba bezdomna korzystała ze wsparcia trzech organizacji, a kilka innych z żadnej. W celu wytworzenia efektu synergii powołano niezależną agencję, koordynującą pracę ponad 100 organizacji pozarządowych;
- wykorzystanie luźnych regulacji prawnych – które sprawiają, że w Houston buduje się tanio i szybko: przeciętna kawalerka kosztowała miasto 200 tys. dolarów (dla porównania – w Kalifornii było to blisko 800 tys. dolarów);
- przeznaczenie inwestycji głównie na kwaterowanie osób bezdomnych (a nie wszystkie inne potrzeby) – koncentrowały się one na ciągłym wspieraniu osób w kryzysie bezdomności w utrzymaniu ich nowych domów, a także znalezieniu pracy, sięgnięciu po świadczenia pomocy społecznej itd.

Przykład Houston wywołuje u mnie pewną zazdrość, bo rzeczywistość polskich miast jest często odległa od takiej ścieżki: nakierowanej na cele, klarownej, opartej o dane i sprawdzone modele, w ramach której istnieje zdolność podporządkowania się jednej koncepcji i wzięcia za nią odpowiedzialności w długofalowej

¹ N. Kristof, *Here's How Houston Is Fighting Homelessness – and Winning*, „The New York Times”, 22.11.2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/22/opinion/homeless-houston-dallas.html> [dostęp online].

perspektywie (proces ten w Houston toczy się od 2011 roku). Tymczasem polskie miasta chcą mieć nierzadko „swoją/autorską politykę x” (można tu „podstawić” i bezdomnych, i migrantów, i seniorów, i kobiety, i równe traktowanie, itp.), sprowadzającą się często do „koncertu życzeń” niemożliwych do zrealizowania. A bezdomni i inne „x” czekają na dostrzeżenie i skuteczne zadbanie o ich prawa i interesy. Ale jak to zrobić, skoro miasta nie zbierają danych pozwalających im planować rozwiązanie fundamentalnych kwestii, takich jak np. starzenie się społeczeństwa, wyzwanie opieki i osób zależnych, migracje, kryzysy psychiczne czy zdrowotne? Po stronie społecznej mają często „partnerów” wypalonych i sfrustrowanych, którzy „wiedzą lepiej”, a walcząc o utrzymanie ciągłości swoich działań, nie mają już przestrzeni na eksplorowanie nowych podejść i dyskusowanie czegokolwiek. Są miasta, gdzie relacje między sektorami w poszczególnych obszarach przebiegają całkiem dobrze, ale znam i takie, w których panuje mieszanina nienawiści i strachu, a jakkolwiek krok naprzód wydaje się niemożliwy.

”

Rzeczywistość polskich miast jest często odległa od ścieżki nakierowanej na cele, klarownej, opartej o dane i sprawdzone modele, w ramach której istnieje zdolność podporządkowania się jednej koncepcji i wzięcia za nią odpowiedzialności w długofalowej perspektywie. Póki co, chcą mieć one „swoją/autorską politykę x”, sprowadzającą się często do „koncertu życzeń” niemożliwych do zrealizowania.

Czym zadaniem jest równość i inkluzja?

Wymienione problemy naszych miast, i sposób podejścia do nich, bardzo rzadko są wynikiem procesów intencjonalnych, nakierowanych na wykluczanie mieszkańców czy celowe zaniedbania. Co więcej, wydaje się, że my sami_e, mieszkańcy i mieszkanki miast, nie bierzemy siebie – swoich potrzeb ani praw – na tyle poważnie, by mieć klarowną wizję tego, jak rzeczywiście powinna wyglądać współpraca. Jakie są główne priorytety – nasze i naszych miast? Na co nas stać? Kto reprezentuje nasze interesy? Gdzie debata na ten temat, troska o rozwiązanie problemów? Wydatkujemy pieniądze lekką ręką, inwestujemy często nieracjonalnie i niesprawiedliwie. Dużo mówimy o solidarności, ale polityka publiczna jest odzwierciedleniem tego *mindsetu* – stanu umysłu i poziomu kompetencji.

Oczywiście, wszystko się ciągle zmienia, dojrzewamy i my, i dojrzewają nasze administracje. Młode pokolenie wyraźniej dostrzega relację pomiędzy swoją kondycją czy (niezrealizowaną) potrzebą a brakiem systemowego rozwiązania i uznaje równe traktowanie za sprawę własną – prawo wpływające na jakość życia. Buduje się również *know-how* oparty o wnioski z trzech dekad polskiego feminizmu oraz nieudanego eksperymentu z wpisaniem równości płci (*gender mainstreamingu*) do administracji szczebla centralnego². Wtedy to był temat „śmieszny”, natomiast w kontekście nadchodzących wyborów samorządowych prawa kobiet odменя się przez wszystkie przypadki. Ale poważnej, kompleksowej diagnozy ani agendy dla równości (obu) płci jak nie było, tak nie ma. Wielką kompetencją jest w NGO, pracujących w obszarze niepełnosprawności. Równe traktowanie utożsamia się obecnie właśnie z dostępnością fizyczną, stanowiącą zobowiązanie ustawowe samorządów. Jednak to wciąż łatanie dziur – Osoby z Niepełnosprawnością czekają na pełną inkluzję, chcą funkcjonować na otwartym rynku pracy i we wszelkich programach – kulturalnych, zdrowotnych, społecznościowych – u podstaw zaprojektowanych włączająco, a nie wykluczająco. I znów, czy – jako społeczeństwo – jesteśmy gotowi na to, by otworzyć się na całe spektrum różnorodności?

² Por. M. Rawłuszko, *Feministki we współpracy z państwem. Studium przypadku*, Warszawa 2020.



Osoby z niepełnosprawnością czekają na pełną inkluzję, chcą funkcjonować na otwartym rynku pracy i we wszelkich programach – kulturalnych, zdrowotnych, społecznościowych – u podstaw zaprojektowanych włączająco, a nie wykluczająco. I znów, czy – jako społeczeństwo – jesteśmy gotowi na to, by otworzyć się na całe spektrum różnorodności?

Zarówno badania Agencji Praw Podstawowych UE (FRA), jak i polskie doświadczenia pokazują, że społeczeństwu generalnie wydaje się, że równość i prawa człowieka dotyczą jakichś „innych” (np. osób LGBTIQ+, więźniów politycznych, ofiar handlu ludźmi), a nie ich samych. Tymczasem, jeśli popatrzymy na to, czym zajmują się NGO, to jest to wprost walka o równe traktowanie osób z niepełnosprawnościami, seniorskich, chorych i umierających, o równe płace i życie wolne od przemocy, lepsze szanse edukacyjne, wielość kulturową i kulturalną. Do rozwiązywania tych wyzwań (pozostając na poziomie lokalnym i zakładając przyjazne rozwiązania na poziomie krajowym) nie wystarczą same NGO, które mogą przecież zabezpieczyć jedynie promil zapotrzebowań. Ale i nie wystarczą samorządy, które potrzebują partnerów po stronie społecznej – z ich zasobami wszelkiego rodzaju. Dość powiedzieć, że obecny kryzys migracyjny w USA kosztuje miasta do 10% ich budżetu³. Proszę pomyśleć, ile zostało w samorządowych kieszeniach dzięki aktywności obywatelskiej w Polsce i otworzeniu drzwi naszych domów na początku pełnoskalowej wojny w Ukrainie.

Co zatem sprawia, że tak trudno skanalizować te potencjały obywatelskiego zaangażowania i empatii na co dzień, dla spraw strategicznych, długoterminowych, z odroczonej efektywności? Trzeba podkreślić, że w wielu środowiskach, od urzędniczych, przez NGO, polityków_czki, po grupy interesariuszy_ek silniejszej równości i włączenia społecznego, buduje się poczucie wyczerpania dotychczasowych modeli myślenia, realizacji polityk i działań, co prowadzi do uznania, że trzeba działać inaczej, skuteczniej⁴. Jakie są zatem konkretne narzędzia i co można zrobić?

Jakie są szanse na pełną inkluzywność?

Abstrahując od wyjaśnień zanurzonych w historii czy psychologii kulturowej Polaków i Polek, z mojej perspektywy dla przełamania impasu konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków:

- uzgodnienie jednego kierunku/podejścia oraz jego praktycznego wymiaru dla wszystkich miast,
- znalezienie konsensusu wobec tej jednej wizji na wszystkich szczeblach administracji, od politycznego *leadershipu*, po pojedynczych urzędników_czki, w partnerskiej współpracy z sektorem społecznym.

Uczenie się na doświadczeniach polskich miast w tematyce równości to w dużej mierze przyglądanie się historii porażek, w które i ja nie raz byłam zaangażowana. W ogólnopolskim gronie, włączającym m.in. pełnomocniczki równego traktowania w polskich miastach oraz miasta zrzeszone w Komisji Praw Człowieka i Równego Traktowania Związku Miast Polskich, uznałyśmy, że niezbędne jest wypracowanie podejścia bardziej systemowego i całościowego (nie projektowego) w celu włączenia społeczności narażonych na wykluczenia. Mówiąc inaczej – integracja i równe traktowanie będą możliwe pod warunkiem, że samorządy nauczą się realizować wszystkie swoje polityki i usługi, myśląc o ich wpływie na różne grupy mieszkańców, aktywnie ich włączając, znosząc bariery dostępu itd. Ta utopia, gdy rozłożymy ją na części pierwsze, staje się realizowalną ideą.

³ M. Chishti, J. Gelatt, C. Putzel-Kavanaugh, *New York and Other U.S. Cities Struggle with High Costs of Migrant Arrivals*, 27.09.2023, <https://reliefweb.int/report/united-states-america/new-york-and-other-us-cities-struggle-high-costs-migrant-arrivals> [dostęp online].

⁴ Niedawno wiceprezydent Wrocławia, Bartłomiej Ciążyński, powiedział w czasie spotkania, że po latach przyszła pora na „profesjonalizację równości”. Szereg miast podkreśla, że nie jest to dla nich pytanie „czy?” – ale właśnie – „jak?”.

”

Integracja i równe traktowanie będą możliwe pod warunkiem, że samorządy nauczą się realizować wszystkie swoje polityki i usługi, myśląc o ich wpływie na różne grupy mieszkańców, aktywnie ich włączając, znosząc bariery dostępu. Ta utopia, gdy rozłożymy ją na części pierwsze, staje się realizowalną ideą.

O tym, jak budować system dla równości, mówi Agencja Praw Podstawowych UE w wytycznych dla wzmocnienia praw mieszkańców na poziomie lokalnym. Wyznaczony przez nią kierunek, wypracowany we współpracy z licznymi miastami europejskimi, stał się „wspólną wizją” dla wielu miast w Polsce.

Obecnie Warszawa, Gdańsk, Sopot, Poznań, Szczecin oraz województwo zachodniopomorskie, Białystok, Bydgoszcz, Wrocław oraz już wkrótce Łódź inwentaryzują swoje praktyki, struktury i doświadczenia w obszarze równości względem ramy proponowanej przez FRA. System dla włączenia budowany jest na trzech poziomach, zakłada 20 elementów, od struktur koordynacyjnych, do potrzeby rocznych planów działań, monitoringu, sprawozdań⁵. Samorządy są w stanie przejrzeć swoje mechanizmy i zaplanować ich rozwój w realistycznej perspektywie czasowej. Z kolei narzędziem służącym praktycznej pracy, które podlega obecnie najintensywniejszej analizie z urzędnikami szczebla zarządczego ww. miast, jest włączające projektowanie miejskich działań, usług, projektów. Badane jest zastosowanie tzw. cyklu projektowania włączającego, czyli planowanie w oparciu o dane dotyczące różnych grup w mieście (z naciskiem na prawnie chronione przed dyskryminacją): diagnozę ich potrzeb, analizę wpływu na równe traktowanie, plan działania, metody docierania z informacją, współprojektowanie kształtu usług, monitoring i ewaluacja.

”

W całości projektowania włączającego kluczowa jest dobrze realizowana, inkluzywna partycypacja, z aktywnym angażowaniem społeczności i doświadczeń niewidocznych, niedoreprezentowanych.

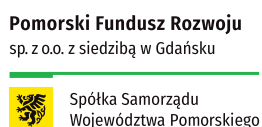
Otwierają się ciekawe procesy testowe, np. dotyczące metod poboru podatków lokalnych, programów zdrowia czy komunikacji miejskiej. W Warszawie analizowana jest kompatybilność procesów włączenia z procesami efektywności i wszywania obu koncepcji w całość miejskich działań i projektów. Równolegle toczy się współpraca z sektorem obywatelskim, koncentrująca się na zebraniu bardzo konkretnych doświadczeń poszczególnych społeczności w różnych obszarach miejskiego życia, percepcji istniejących usług, ich dostępności, kluczowych wyzwań itd. Służy to tworzeniu tabel do analizy wkładu równościowego, które pozwolą branżowym urzędnikom zrozumieć doświadczenia różnorodnych grup w obszarze, którym zarządzają. W całości projektowania włączającego kluczowa jest dobrze realizowana, inkluzywna partycypacja, z aktywnym angażowaniem społeczności i doświadczeń niewidocznych, niedoreprezentowanych. To, czego w tej całości (jeszcze) brakuje, to rozwoju mechanizmów transparentności i rozliczalności, m.in. audytów społecznych i innych narzędzi, wzmocniających lokalne społeczności oraz gwarantujące większą symetrię między samorządami i mieszkańcami miast. Zakładam jednak, że jest to tylko kwestia czasu.

⁵ *Miasta praw człowieka w Unii Europejskiej. Przewodnik dla władz lokalnych: perspektywa praw człowieka w codziennym życiu miast*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-guide-human-rights-cities_pl.pdf [dostęp online].

O autorce

Marta Siciarek – od 2007 roku zajmuje się tematyką integracji imigrantów, inkluzji i antydyskryminacji. W latach 2012-2018 prowadziła Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek w Gdańsku, współkoordynowała gdański Model Integracji Imigrantów oraz metropolitalny Standard Minimum Integracji Imigrantów. W latach 2020-2022 koordynatorka regionalnej polityki migracyjnej województwa pomorskiego. Od 2019 członkini zespołu praw człowieka na poziomie lokalnym przy Agencji Praw Podstawowych UE. Obecnie współtworzy Instytut Miast Praw Człowieka, który koordynuje m.in. ogólnopolski proces pt. „Systemowe podejście do włączenia społecznego w samorządzie” oraz projekt „Standardy równego traktowania m.st. Warszawy”. Z ramienia Biura Rozwoju Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy, współtworzy międzysektorowe partnerstwo i program dla osób dyskryminowanych na rynku pracy – „Inkluzywny Rynek Pracy”.

Partnerzy



Partnerzy numeru

