

Bieżący numer „Polityki Społecznej” otwiera tekst prof. Piotra Sałustowicza – polityka społecznego o międzynarodowym doświadczeniu – zawierający analizę problemów, które trzeba brać pod uwagę, myśląc o przyszłości polityki społecznej. Uważni Czytelnicy dostrzegą zapewne, że P. Sałustowicz odwołuje się do bardzo określonej koncepcji polityki społecznej – co nieco upraszcza stojące przed nim zadanie. Pytanie, jakie warto sobie postawić po lekturze, mogłoby brzmieć tak: czy koncepcja nieco odmienna – od tej, jaka jest prezentowana w tekście – mogłaby prowadzić do zmiany w strukturze wyzwań, które przed polityką społeczną stają? Bez względu na to, jaka mogłaby być odpowiedź na to pytanie, powinna ona odwoływać się do naszej wiedzy o społecznych realiach. O kłopotach, jakie się z tym wiąże, informują próby odtworzenia obrazu zjawisk określanych jako „przemoc w rodzinie” na podstawie dostępnych statystyk policyjnych. Na pocieszenie warto też przeczytać artykuł o reformach systemu emerytalnego we Włoszech – choćby po to, aby uświadomić sobie to, że wyzwania stojące przed polską polityką społeczną mają, przynajmniej w jakimś stopniu, uniwersalny charakter.

Redakcja

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POD ADRESEM POLITYKI SPOŁECZNEJ

Piotr Sałustowicz

Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej
w Warszawie

WPROWADZENIE

Dzisiejsza polityka społeczna stoi przed poważnymi wyzwaniami. I chociaż wielu ekspertów jest raczej sceptycznie nastawionych co do faktycznych finansowych, prawnych i organizacyjnych możliwości państwa w zakresie w miarę sprawiedliwego zaspokajania potrzeb i zabezpieczenia dobrobytu szerokich mas społecznych, to nie ulega wątpliwości, że pozostawienie tych wyzwań bez jakiegokolwiek odpowiedzi grozi poważnymi konsekwencjami zarówno dla spójności społecznej, jak i dla poziomu zabezpieczenia socjalnego w społeczeństwie. Ogólniej formułując, można powiedzieć, że polityka społeczna stoi przed wyzwaniem realizowania programu „budowy godnego społeczeństwa”, który – według wybitnego amerykańskiego uczonego Johna Kennetha Galbraitha – powinien zawierać realizację następujących celów:

- zatrudnienie i szanse awansu dla każdego;
- niezawodny wzrost gospodarczy w celu utrzymania niezbędnego zatrudnienia;
- wykształcenie i możliwie daleko idąca pomoc dla rodziny oraz dyscyplina, służąca w przyszłości zadowoleniu z życia;
- wolność od społecznych niepokojów w kraju i za granicą;
- zapewnienie środków do życia tym, którzy nie mogą sami zadbać o nie lub po prostu tego nie robią;
- stworzenie szans osiągnięcia sukcesu poszczególnym członkom społeczeństwa stosownie do ich zdolności i ambicji;
- wyjęcie spod prawa sposobów nadmiernego bogacenia się kosztem innych;
- niedopuszczanie do tego, aby inflacja udaremniała planowane w przyszłości środki utrzymania i zadowalający poziom bytu;
- współpraca i wzajemne zrozumienie w stosunkach międzynarodowych (Galbraith 1999, s. 33).

Krytyczne spojrzenie na rzeczywistość społeczną pokazuje, że co najmniej dla ogromnej większości krajów, realizacja „godnego społeczeństwa”, tak jak je rozumie J.K. Galbraith, jest jak najbardziej aktualnym

i, co więcej, często palącym wyzwaniem, zwłaszcza problemy zatrudnienia i szans awansu dla każdego, daleko idącej pomocy dla rodziny, stworzenie szans odpowiednio do zdolności i ambicji jednostki, zapewnienie środków do życia dla tych, którzy sami nie mogą o to zadbać, czy wreszcie regulacja dystrybucji dóbr, która by zapobiegała tworzeniu się ekstremalnych nierówności społecznych.

Samo już określenie wyzwań czy zadań, przed jakimi stoi polityka społeczna – rozumiana jako system praktycznych działań wielu podmiotów społecznych – jest nierzadko przedmiotem burzliwych dyskusji i ostrych kontrowersji. Jeszcze większe emocje budzą programy i proponowane instrumenty realizacji celów polityki społecznej. Zwłaszcza rola i zakres zaangażowania się państwa w realizację celów polityki społecznej budzi wiele krytyki i zastrzeżeń zarówno ze strony lewicy, jak i ze strony liberałów czy też konserwatystów. (Taylor-Gooby, Dale 1981; Galbraith 1999; O'Brien, Penna 1999; Hirsch 2005). Nie ulega jednak wątpliwości, że co do niektórych wyzwań, także w Polsce, istnieje duża zgodność ze strony polityki, nauki czy praktyki. Z pięciu wyzwań, przed jakimi – zdaniem niemieckiego eksperta prof. Kaufmanna – stoi współczesne państwo, dwa wydają się szczególnie pilne:

- 1) wyzwania wynikające z demograficznego rozwoju społeczeństwa;
- 2) ekonomiczne wyzwania dotyczące zatrudnienia i rynku pracy (Kaufmann 1997).

Szczególna waga tych wyzwań w przypadku Polski jest również wynikiem zaniedbań w polityce społecznej, jakie miały miejsce w procesie transformacji. Dotychczasowe przekonanie elit politycznych, że potrzeby zbiorowe mogą być zaspokajane w optymalny sposób przez konsumpcję indywidualną (Dziewięcka-Bokun 2004, s. 67), nie znajduje odzwierciedlenia w życiu społecznym i jest raczej medialnie tworzoną rzeczywistością świata reklamy. Wierzono, że (...) większy zakres reform liberalnych przynosi więcej legalnej przedsiębiorczości i otwartej konkurencji rynkowej. Dzięki temu można mieć zarówno szybszy rozwój,

jak i mniejsze nierówności niż w ustroju antyliberalnym, w którym – wskutek antyrynkowego interwencjonizmu – panują „dojścia” i szara strefa (Balcerowicz 2005, s. 13; krytycznie: Sałustowicz 2005).

Niestety, dotychczasowy rozwój społeczny w Polsce nie potwierdza tej opinii. Można się raczej zgodzić z oceną wyrażoną przez Dziewięcką-Bokun: *Kumulacja odziedziczonych po poprzedniej formacji i powstających w procesie przebudowy sprzeczności społecznych i ekonomicznych rodzi liczne wątpliwości w kwestii możliwości dowolnego i jednostronnego określenia granic socjalnej odpowiedzialności państwa. Dodajmy, że sprzeczności te potęgowane są przez powszechnie wyrażane nadzieje na lepsze niż w socjalizmie warunki życia i pracy. Celem jednoczącym główne siły społeczne czasu przebudowy systemu powinno być stworzenie nowego systemu równowagi zapewniającego równouprawnienie polityczne, efektywność ekonomiczną i integralność jednostki* (2004, s. 63).

Nie ulega wątpliwości, że pierwsze 10 lat transformacji społecznej, gdzie położono nacisk na sprawy rozwoju gospodarczego, zaniedbując sprawy socjalne i dopuszczając do coraz silniejszego rozwarstwienia społeczeństwa oraz do powstania szerokiej masy ludzi zbędnych, stworzyło klimat dla sukcesu tych programów politycznych, które na czoło wysunęły sprawy socjalne. Ci, którzy stali się ofiarami transformacji lub czują się zagrożeni, widzą w silnym państwie reprezentanta i obrońcę ich interesów wobec kapitału, bowiem nie udało się stworzyć silnych struktur reprezentacji interesów, na przykład na poziomie związków zawodowych, do czego również w dużej mierze przyczynili się pracodawcy. Dla tych ostatnich, jak również dla samego wzrostu gospodarczego, sytuacja daje – jak się wydaje – wyraźne korzyści: *Prawdopodobnie inna prawidłowość niż prawo Olsona stosuje się w przypadku Europy Centralnej. Wielu komentatorów odnotowuje brak czy nieefektywność kolektywnych aktorów wewnątrz nowych instytucjonalnych struktur* (Bonker 1993).

Te czynniki prowadzą do politycznej niestabilności i utrudniają rozwój demokracji (Cirtautas, 1994).

Wprawdzie Olson by twierdził, że niestabilne warunki i słabość kolektywnych działań są korzystne dla szybkiego rozwoju gospodarczego, ponieważ zredukowana jest walka o podział ze względu na to, że rywalizujące między sobą koalicje nie są w stanie działać wspólnie. Również ta sytuacja może być relatywnie korzystna dla rozwoju gospodarki Europy Centralnej, z jej bardziej otwartą i mniej regulowaną strukturą – rodzaj okna otwierającego możliwości, nim nastąpi start następnego wieku, dla szybkiego przyspieszenia procesu wyrównywania w sensie zarobków i (kto wie?) dla rozwoju nowych instytucjonalnych struktur przeobrażających państwo dobrobytu i żeby te struktury łączyły obywateli bardziej skutecznie i na podstawie strategii dopasowanej do warunków XXI wieku poprzez nową umowę społeczną (Jordan 1996, s. 236 i n.).

Jeżeli przyjąć, że rzeczywiście najwyższy poziom rozwoju społeczeństw demokratycznych jest reprezentowany przez państwo bezpieczeństwa socjalnego, bazującego na takich zasadach, jak: wolność, tolerancja, solidarność, niezależność ekonomiczna (zob. Dziewięcka-Bokun 2004, s. 69), to Polska ma jeszcze daleką i niepewną drogę do tego celu.

WYZWANIE DEMOGRAFICZNE

Od dłuższego czasu mają miejsce w wielu krajach zmiany struktury demograficznej, w szczególności budzący niepokój polityków i ekspertów stale rosnący odsetek ludzi w tzw. wieku poprodukcyjnym oraz negatywny wzrost ludności (zob. Kaufmann 1997; Frąckiewicz 2004; *Strategia...* 2005). W swoim exposé premier Marcinkiewicz stwierdza m.in.: *Chciałbym zwrócić uwagę także na fakt, iż naszemu krajowi grozi załamanie demograficzne: zmniejsza się dzietność oraz liczba ludności naszego kraju. Wydłuża się jednocześnie długość życia Polaków. Te trzy czynniki powodują starzenie się społeczeństwa. Tym samym wzrasta stosunek liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. Będzie to miało poważne konsekwencje dla naszej gospodarki i finansów publicznych oraz systemu emerytalnego i ochrony zdrowia.*

Dane opublikowane przez Rządową Radę Ludności (RRL) w raporcie o sytuacji demograficznej Polski (2004) pozwalają na sformułowanie tak dramatycznej diagnozy. Do głównych negatywnych trendów rozwojowych w Polsce należą:

Po pierwsze, proces depopulacji, którego początki sięgają, jeśli chodzi o miasta, już lat 60. Według prognoz ONZ, do 2050 r. spadek obecnej liczby ludności w Polsce z 38,44 mln może wahać się pomiędzy 36,6 mln (o 5%) a 29,64 mln (o 23%). Według prognozy GUS, należy liczyć się w 2030 r. z co najmniej 7% (35,6 mln) ubytkiem ludności (Rządowa Rada Ludności 2004, s. 9). Dla porównania pragnę zacytować prognozy dotyczące rozwoju liczby ludności w Niemczech, gdzie od 2000 r. do 2030 r. według najbardziej optymistycznego wariantu będzie miał miejsce spadek liczby ludności o 4%, a według najbardziej pesymistycznego wariantu o 12% (Pfeiffer 2004).

Proces depopulacji jest m.in. wynikiem spadku płodności kobiet; w 2003 r. wynosił on 1,2 dziecka na każdą kobietę, co jest wynikiem m.in. przemian obyczajowych oraz spadku poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin (*Strategia...* 2005; Rządowa Rada Ludności 2004). Taki spadek płodności kobiet jest alarmujący: *Są to wielkości wskazujące na zagrożenia zastępowalności pokoleń i utrwalenie tych tendencji uznać należy za wyjątkowo niekorzystne. Gdyby jeszcze dodać malejącą od wielu lat liczbę zawiązywanych małżeństw i przewagę liczby małżeństw rozwiązywanych przez rozwód lub śmierć współmałżonka nad liczbą zawiązywanych, przypuszczać można, że ujawniający się kryzys demograficzny ma źródło między innymi w zagrożeniu bytu rodzin. Nie można też pominąć szybko rosnącej, zwłaszcza wśród ludności zamieszkałej w miastach, liczby urodzeń pozamałżeńskich* (Frąckiewicz 2004, s. 28).

Interesujące dane dotyczące płodności kobiet w Niemczech cytuje Kaufmann: w 1856 r. każda kobieta rodziła przeciętnie 5 dzieci, po 1955 r. liczba ta wynosi 1,5 dziecka na jedną kobietę (Kaufmann 1997, s. 72).

W Szwajcarii wyniki badań dotyczących płodności kobiet przeprowadzone przez Federalne Biuro Statystyki (Bundesamt für Statistik), ujawniają interesujące trendy. Przeciętna urodzin w 2003 r. na jedną kobietę wynosi 1,4. Dla porównania: Francja (1,89), Włochy (1,29), Austria (1,38). To, co budzi niepokój ekspertów, to np. fakt, że 20% kobiet urodzonych w latach 60. pozostanie bezdzietnymi.

Płodność jest zjawiskiem społecznym uzależnionym od wykształcenia, języka, religii, narodowości czy miejsca zamieszkania. Największy odsetek kobiet bezdzietnych występuje w przypadku kobiet z wyższym wykształceniem (38,6% kobiet urodzonych między 1960–1964), ale również rośnie wśród kobiet ze średnim wykształceniem – 24%.

Inny problem, to wysoki wiek kobiet, w jakim rodzą pierwsze dziecko – dla kobiet z wykształceniem wyższym średnia wieku wynosi ponad 30 lat.

Zdaniem ekspertów szwajcarskich, nic nie wskazuje na to, aby ten trend miał ulec radykalnej zmianie („Neue Züricher Zeitung” 2005, s. 13).

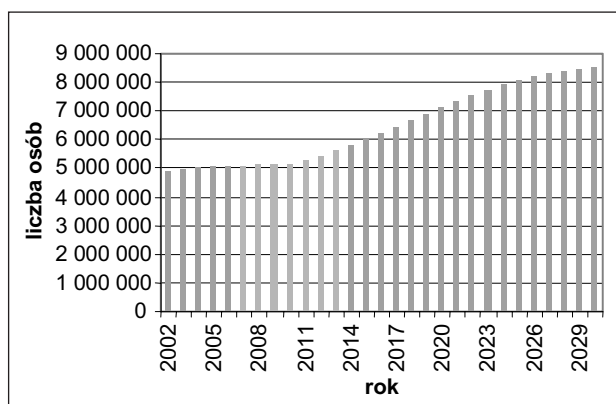
Ekspersi w Polsce liczą się także z ubytkiem liczby ludności w wyniku negatywnego salda ruchów emigracyjnych; przewidują, że więcej ludzi opuści kraj w latach 2010–2030, aniżeli do niego napłylnie (Rządowa Rada Ludności 2004, s. 9).

Po drugie, zachodzą niekorzystne zmiany struktury wieku, które oznaczają pogorszenie się relacji liczby osób w wieku nieprodukcyjnym (dzieci i osób starszych) na liczbę osób w wieku produkcyjnym. Według prognoz GUS, do 2010 r. udział osób w wieku nieprodukcyjnym będzie nieznacznie maleł, a po 2010 r. szybko będzie rósł i osiągnie relację ponad 70 osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (Rządowa Rada Ludności 2004, s. 9).

W Niemczech sytuacja staje się jeszcze bardziej dramatyczna – w 1997 r. liczba osób starszych na 100 w wieku produkcyjnym wynosiła 35, w 2030 r. przewidyuje się jej wzrost do 70 (Kaufmann 1997, s. 69).

Zmiany struktury wieku są m.in. wynikiem niskiego poziomu urodzeń (*fertility*), niskiej śmiertelności dzieci oraz wydłużania lat życia, co prowadzi do wyraźnego przyrostu liczby ludzi w wieku poprodukcyjnym. Według prognoz dotyczących polskiego społeczeństwa: *Liczba osób w wieku powyżej 65 lat wyniesie 8,5 mln w 2030 r., czyli ponad 70% więcej niż w 2003 r. Liczba osób w wieku 85 lat i więcej wzrośnie do 2010 r. o 50% i osiągnie pół miliona, a w 2030 r. dojdzie do prawie ośmiuset tysięcy. Liczba stulatków wzrośnie ponad pięciokrotnie – do ponad 9 tys.* (Strategia... 2005, s. 5).

Wykres 1. Liczba osób w wieku powyżej 65 lat w Polsce w latach 2002–2030



Źródło: Prognoza demograficzna 2002–2030, GUS.

Jedną z zasadniczych konsekwencji zmian struktury wieku i wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym będzie miała miejsce w systemie świadczeń zdrowotnych i społecznych. Pojawia się nowa sfera zapotrzebowania na konkretne usługi dla zaspokajania

potrzeb ludzi starszych (opieka medyczna i farmaceutyczna). Potrzeba będzie coraz więcej lekarzy i pielęgniarek specjalizujących się w leczeniu i opiece nad ludźmi starszymi (Rządowa Rada Ludności 2004, s. 10; Krasucki i in. 2005).

Szczególnym problemem będzie rosnący odsetek osób niepełnosprawnych: *Wystarczy wskazać, że według danych NSP 2002 niepełnosprawni wśród ogółu ludności stanowili 14,3%, ale już wśród osób w wieku 65–74 udział ich wynosił 38,5%, wśród osób powyżej 75 lat – 48,4%. Im wyższy wiek, tym wyższy udział niepełnosprawności kobiet, ponieważ trwanie życia wśród nich jest o około 8 lat dłuższe.* (Frąckiewicz 2004, s. 28).

Polski system opieki/pielęgnacji i ochrony zdrowia ludzi starszych nie gwarantuje jednakże wystarczającego zabezpieczenia. Jak stwierdza prof. Frąckiewicz: *Problem jest tym ważniejszy, że porównywalne wskaźniki ochrony zdrowia dotyczące tych kwestii kształtują się w Polsce niekorzystnie. Wśród 120 tys. lekarzy w Polsce zaledwie 1% posiada specjalizację geriatryczną, a ogólna liczba lekarzy w przeliczeniu na 100 tys. ludności jest niższa niż w krajach Unii Europejskiej. W Polsce na 100 tys. ludności przypada 226 lekarzy, w krajach kandydujących do UE 295, a w krajach Unii 383. Liczba osób hospitalizowanych na 100 tys. ludności wynosi w Polsce 14,7, w krajach kandydujących 19,8, w krajach UE 18,4. Niższa jest też liczba łóżek szpitalnych w przeliczeniu na 100 tys. ludności, wynosi ona 581 wobec 747 w krajach kandydujących i 596 w krajach Unii. Uwzględnić też wypada poważny stan dekapitalizacji bazy szpitalnej i związaną z tym konieczność wyłączenia wielu szpitali z eksploatacji w okresie prowadzonych remontów* (Frąckiewicz 2004, s. 31).

Inny problem to zapewnienie pewnej części osób starszych opieki stacjonarnej w postaci domów pomocy społecznej. Również tutaj potrzeby rosną szybciej niż możliwości instytucjonalne (Frąckiewicz 2004, s. 33).

Zmiana relacji między liczbą osób w wieku nieprodukcyjnym (dzieci i osób starszych) a liczbą osób w wieku produkcyjnym oznacza także rosnącą presję na system emerytalny (Strategia... 2005).

Państwo może reagować w bardzo różnorodny sposób na ten rozwój. W moich dalszych rozważaniach ograniczę się do problemu depopulacji i konkretnych konsekwencji, jakie wynikają z tego dla polityki społecznej. Generalnie dadzą się wyróżnić następujące możliwości:

- 1) wzmocnienie polityki pronatalistycznej i rodzinnej,
- 2) polityka migracyjna,
- 3) polityka rynku pracy i zatrudnienia.

Obecny rząd stawia głównie na pronatalistyczną i prorodzinną politykę i w wielu punktach jego program jest zbieżny z zaleceniami zawartymi w raporcie Rządowej Rady Ludności. I tak zarówno rząd w swoim exposé z 9.11.2005 r., jak i Rada proponują:

– wydłużenie urlopu macierzyńskiego, gdyż zdaniem Rady obowiązujący obecnie urlop macierzyński jest jednym z najkrótszych w Europie i nie odpowiada panującej tendencji jego przedłużania, otoczenia rodziny pomocą i wsparciem ze strony służb socjalnych, co – zdaniem Rady – stawia przede wszystkim przed samorządami potrzebę rozwoju usług edukacji szkolnej i pozaszkolnej, opieki, wychowania, wartościowych działań w zakresie kultury, sportu i rekreacji;

– zmiany w systemie podatkowym, przy czym rząd proponuje wprowadzenie ulg prorodzinnych w podatku PIT dla rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego i podwyższenie zasiłków rodzinnych, podczas gdy Rada bardziej ogólnie formuluje swój postulat, krytykując jednocześnie podniesienie VAT na materiały i usługi budowlane.

W programie rządowym na pewno na uwagę zasługują takie postulaty, jak: wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia, organizacji i czasu pracy w celu umożliwienia łączenia funkcji rodzinnych z pracą zawodową oraz wsparcie startu zawodowego i powrotu kobiet na rynek pracy. Doświadczenia szwedzkie wskazują, że pozytywny wpływ na wzrost liczby urodzeń ma dostęp do instytucji opieki dziennej nad dzieckiem, elastyczne formy zatrudnienia i liberalne warunki płatnych urlopów związanych z wychowaniem dziecka (Esping-Andersen 1996, s. 78), na co również zwraca uwagę Rada w swoim raporcie (2004, s. 18). Jeśli chodzi o kwestię zabezpieczenia usług edukacji szkolnej i pozaszkolnej, opieki, wychowania, wartościowych działań w zakresie kultury, sportu i rekreacji dla dzieci i młodzieży, to aktualne dane dotyczące Polski nie budzą zbyt wielkiego optymizmu, co do spełnienia tego warunku: *Wypada w tym miejscu odnotować likwidację w kraju 214 placówek wychowania pozaszkolnego w latach 1990–2001. Liczba młodzieżowych domów kultury zmalała ze 146 do 128, ognisk pracy pozaszkolnej z 272 do 75, ogrodów jordanowskich z 51 do 18, międzyszkolnych ośrodków sportowych ze 114 do 90. Konsekwencją likwidowania infrastruktury jest spadek liczby uczestników kół zainteresowań z 514 tys. do 329 tys.* (Frąckiewicz 2004, s. 36).

Podobną sytuację obserwuje się w odniesieniu do przedszkoli. Ich liczba zmalała w latach 1990–2001 z 25,9 tys. do 17,3 tys., w tym w miastach z 10,2 tys. do 6,7 tys. i o 5,1 tys. we wsiach. Spowodowało to równocześnie zmniejszenie zatrudnienia nauczycieli o 30 tys., a fakt likwidacji przedszkoli przesądzał wielokrotnie o nadmiernie wydłużonych izolacjach i izochromach dojść dzieci, uniemożliwiających korzystanie z tej, tak bardzo istotnej formy edukacyjnej (Frąckiewicz 2004, s. 36).

Czy rzeczywiście samorządy lokalne będą w stanie w szybkim czasie zrekompensować te straty, nawet jeżeli liczba dzieci będzie maleć, jest co najmniej pytaniem otwartym.

Zainteresowanie opinii publicznej ściągnęła na siebie debata w sprawie tzw. becikowego, co groziło, że inne punkty programu zostaną usunięte w cień. Inaczej mówiąc, otwartym pozostaje pytanie, na ile program obecnego rządu będzie realizowany w całości czy w poszczególnych punktach i jak będzie realizowany? Dyskusja nad tzw. becikowym ujawniła wyraźnie, jak bardzo szybko pewne postulaty czy cele polityki rządu mogą stać się przedmiotem politycznej kontrowersji.

Dotychczas wsparcie w wysokości 500 zł po urodzeniu dziecka otrzymywały te rodziny, które miały prawo do zasiłków rodzinnych. Prawo to dotyczyło tych, których dochód na osobę nie przekraczał 504 zł. LPR zaproponowała zapomogi na dziecko w wysokości 1000 zł na każde dziecko jako prawo uniwersalne (ten charakter ma np. tzw. *Kindergeld* w Niemczech; podobnie jak obecnie w Polsce, również w Belgii zapomogi na dziecko są uzależnione od sytuacji materialnej rodziny) (Adamowska 2005, s. 4). Rządzący

PiS wprowadzie poparł projekt, ale chciałby na razie ograniczyć wsparcie dla najbiedniejszych, w postaci zasiłku porodowego (1000 zł). Autorka artykułu cytuje inne ciekawe dane statystyczne: *na 350 tys. dzieci przychodzących rocznie na świat aż 70% rodzi się w rodzinach ubogich pobierających zasiłki* (tamże).

Jak widać, główny ciężar reprodukcji biologicznej społeczeństwa spoczywa na ekonomicznie i społecznie najsłabszej jego części, co musi budzić obowiązek solidarności społecznej. Ma to daleko idące konsekwencje, jeśli chodzi o reprodukcję *human capital*, rodziny te bowiem nie są w stanie same z siebie zaoferować niezbędnych warunków dla prawidłowego rozwoju dzieci. Dlatego konieczne jest stworzenie kompleksowego wsparcia rodziny i dzieci tak, aby zapewnić im równe szanse startu życiowego i optymalne wykorzystanie społecznych rezerw talentów i umiejętności.

Wprowadzenie powszechnej i bez względu na sytuację materialną rodziny zapomogi na dziecko oznacza wydatek z budżetu państwa w wysokości 350–400 mln zł. Rząd twierdził, że go na to nie stać. Ze strony opozycji pomysł rozszerzenia zapomogi na dziecko spotkał się z krytyką (Adamowska 2005, s. 4):

– po pierwsze, że świadczenia te będą otrzymywać także ci, którzy ze względu na swoje zarobki ich nie potrzebują (Sławomir Piechota – PO),

– po drugie, że jest to jednorazowy prezent bez większego wpływu na zmiany demograficzne (Izabela Jaruga-Nowacka – SLD),

– po trzecie, że propozycja ta właściwie nie określiła dokładnie celu, np. wzrost urodzeń (Sławomir Piechota).

LPR przygotowała dalsze propozycje w zakresie polityki prorodzinnej, które w pewnym zakresie pokrywają się z *exposé* rządu Kazimierza Marcinkiewicza i dotyczą („Gazeta Wyborcza” 24.11.2005, s. 4):

1) wydłużenia urlopów macierzyńskich,

2) tzw. świadczeń wychowawczych, czyli wypłaty wynagrodzenia minimalnego dla kobiety lub mężczyzny mających powyżej dwójki dzieci, którzy zamiast pracować zarobkowo, zechcą poświęcić się ich wychowaniu;

3) zmiany w ustawie emerytalnej, aby wysokość emerytur została uzależniona od liczby dzieci.

Wobec wysokiego bezrobocia sprawa tzw. świadczeń wychowawczych może budzić o tyle obawy, że mogą one faktycznie zahamować proces emancypacji kobiet w Polsce, jeżeli nie będzie konsekwentnie realizowany postulat skutecznego wsparcia startu zawodowego i powrotu kobiet na rynek pracy.

Jedną z możliwości wyrównania negatywnego salda w przyroście naturalnym może być otwarcie granic dla emigracji zarobkowej czy osiedleńczej z innych regionów Europy czy świata. Polska, jako kraj docelowy dla imigracji z zewnątrz, nie jest prawdopodobnie wysoko notowana wśród potencjalnych imigrantów niepolskiego pochodzenia.

Dane statystyczne dotyczące tego problemu pokazują, że z Polski więcej emigruje aniżeli do niej przyjeżdża. Z danych dla województwa zachodniopomorskiego wynika np., że w latach 1989–2002 wśród ludności, która przybyła do tego województwa, emigranci z zagranicy stanowili 0,5%, przy czym zdecydowana większość z nich (blisko 3 tys. osób, tj. 77,4%) posiadała obywatelstwo polskie (Polacy powracający z emigracji).

Ubytek siły roboczej wskutek emigracji (zwłaszcza rzemieślników) ma być już teraz coraz bardziej dotkliwie odczuwany na rynku pracy. Autorka opublikowanego w „Die Zeit” artykułu pod tytułem *Polens Doppelverdiener (Podwójnie zarabiający Polacy)* cytuje m.in., że w branży budowlanej istnieje zapotrzebowanie na 20 tys. pracowników, choć w tej branży zarejestrowanych jest 200 tys. bezrobotnych. Mimo tego firmy mają trudności ze znalezieniem chętnych do pracy (Zdziechowska 2006, s. 27). Wytłumaczenie leży w fakcie, że wiele osób, pracując za granicą, nadal jest w Polsce zarejestrowanych jako bezrobotni albo też pracują na „czarno” (Zdziechowska 2006, s. 27).

Jednocześnie rośnie problem tzw. *Gastarbeiters* w Polsce, którzy mają przyczynić się w 0,25% do wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że około 600 tys. pracowników z Ukrainy jest zatrudnionych w Polsce (tamże).

Trzeba jednak zdać sobie sprawę z tego, jak wielki musiałby być to strumień emigracyjny, jeśli miałby on wyrównywać niedobór przyrostu ludności. Można to dobrze zilustrować na przykładzie Niemiec. Aby utrzymać dzisiejszy poziom ludności, Niemcy musiałyby przyjmować rocznie 200 tys. emigrantów, a po 2040 r. nawet 500 tys. (Kaufmann 1997, s. 74). Jednakże jest to tylko połowa prawdy, gdyż dane te nie uwzględniają innej liczby. Mianowicie, że około pół miliona ludzi rocznie opuszcza Niemcy, a to oznacza, że liczba emigrantów musiałaby wynieść od 700 tys. do miliona rocznie.

Dla Niemiec oznacza to przyjęcie do wiadomości, że muszą one – jak np. USA czy Kanada – być krajem otwartym dla emigrantów. Z drugiej strony dla państwa i społeczeństwa pojawia się problem integracji wielkiej liczby ludzi, który jest ogromnie skomplikowany. Jak na razie wysokie bezrobocie nie pozwala polityce i państwu na bardziej liberalną politykę, jeśli chodzi o otwarcie granic dla emigracji zarobkowej.

Polska ma jeszcze mniejsze doświadczenia, jeśli chodzi o emigrację zarobkową z innych krajów, ale będzie musiała także „konkurować” o siłę roboczą na międzynarodowym rynku pracy. Zatem już obecnie problem ten powinien znaleźć priorytetowe miejsce w polityce społecznej. Dla takiej polityki musi być jednakże stworzona atmosfera tolerancji i otwartości. Istnieje już teraz potrzeba kształcenia wyspecjalizowanych kadr poradnictwa zawodowego i pracy socjalnej.

W świetle dotychczasowych rozważań należy się poważnie zastanowić, czy wobec znacznego ograniczenia możliwości wywierania wpływu ze strony polityki pronatalistycznej na zachowania społeczne oraz wobec istnienia granic i barier dla polityki emigracyjnej nie należy w centrum uwagi postawić kwestię lepszego wykorzystania aktualnych rezerw siły roboczej, zwłaszcza w grupie wieku 55–64 lat. Według danych statystycznych opublikowanych przez OECD, w 1990 r. w Polsce było zatrudnionych 35,4% z tej grupy wieku, a w 2004 r. odsetek ten wyniósł już tylko 28,0%. Dla porównania, w Islandii w 2004 r. odsetek zatrudnionych w tej grupie wieku wyniósł 82%, a w Norwegii – 68% (OECD 2005, s. 242).

Jak z tego wynika, grupa ta kryje poważne i niewykorzystane rezerwy siły roboczej. Wydaje się zatem, że celem polityki społecznej musi się stać działanie na rzecz zachowania wysokiego standardu zdrowia i zdolności do wykonywania pracy osób w wieku

produkcyjnym do czasu emerytury. Pozwoliłoby to na dłuższy okres zatrudnienia i lepsze wykorzystanie posiadanych rezerw siły roboczej.

Inaczej mówiąc, w centrum polityki społecznej powinna się znaleźć szeroko rozumiana reprodukcja, zakładająca nie tylko biologiczną reprodukcję bazującą na stałej opiece lekarskiej, rekreacji fizycznej i psychicznej, ale również społeczną i zawodową w postaci stałego doskonalenia zawodowego, a nie wymiany starszych pracowników na młodszych. Oznaczałoby to lustrację regulacji przepisów bhp, czasu pracy, urlopów i opieki lekarskiej, obowiązku ze strony pracodawcy zabezpieczenia także np. możliwości rekreacyjnych dla pracowników w czasie pracy. Bardziej elastyczne traktowanie form zatrudnienia i czasu pracy powinno służyć pracownikowi do pełnej odnowy jego sił i umiejętności.

W obliczu prognoz demograficznych również podmioty gospodarki muszą sobie zdać sprawę, że jest to w ich własnym interesie. Jak na razie panuje zdecydowanie tendencja do „rabunkowego” korzystania z siły roboczej, co oczywiście ułatwia wysokie bezrobocie i panująca konkurencja na rynku pracy. Społeczne koszty takiej „rabunkowej gospodarki siłą roboczą” to wzrost ryzyka chorób, niepełnosprawności, problemów psychicznych (np. depresji) czy wreszcie izolacji i wykluczenia społecznego. Tutaj ujawnia się istotna zależność pomiędzy rozwojem demograficznym a instrumentami polityki rynku pracy i zatrudnienia, które szerzej zostaną omówione w następnej części artykułu.

EKONOMICZNE WYZWANIE – SEGMENTACJA RYNKU PRACY I STRUKTURALNE BEZROBOCIE

Zasadniczo możliwości finansowania wydatków sektora społecznego wiązano ze stanem pełnego zatrudnienia, które z kolei było uzależnione od w miarę wysokiego wzrostu gospodarczego. Głównym źródłem wzrostu gospodarczego jest odpowiedni popyt na towary i usługi, na który składają się wydatki: konsumentów, inwestycyjne i związane z operacjami fiskalnymi państwa (Galbraith 1999, s. 36). Nie ulega wątpliwości, że wśród różnych możliwych działań, które mogą stymulować popyt, dominuje neoliberalna doktryna polityki pieniężnej, mająca głównie na celu utrzymanie niskiej stopy inflacji oraz oddziaływanie na popyt przy pomocy regulacji stopy procentowej przez centralne banki (Galbraith 1999, s. 37).

Niestety, regulacja stopy procentowej nie jest w pełni skutecznym instrumentem pobudzania przedsiębiorstw i konsumentów do zaciągania kredytu, a Galbraith wręcz twierdzi, że tego typu polityka pieniężna ma niewielki wpływ lub nawet nie ma żadnego wpływu na łączny popyt (1999, s. 38). W przypadku inflacji ze stabilności cen korzystają zarówno ci, którzy żyją ze stałych dochodów, z emerytur czy nagromadzonych oszczędności, jak i finansjera, która za udzielane pożyczki *pragnie otrzymać ich zwrot z mniej lub bardziej ekwiwalentną siłą nabywczą* (Galbraith 1999, s. 45). Fakt ten wydaje się tłumaczyć przesunięcie się w oczach opinii publicznej społecznej wagi bezrobocia na korzyść inflacji. Wzrost zatrudnienia niesie za sobą wzrost tendencji inflacyjnych i wobec tego utrzymywanie stopy bezrobocia na dość wysokim poziomie jest też pewnego rodzaju „instrumentem” hamującym tendencje inflacyjne. Z kolei niski

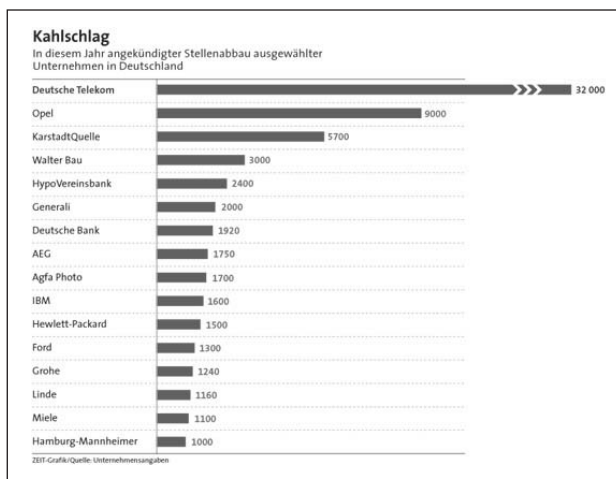
poziom inflacji i związana z tym dyscyplina wydatków publicznych są widziane jako główne przyczyny tzw. eurosclerosis.

Trzeba jednakże dodać, że stymulacja wzrostu gospodarczego nie oznacza *per se* wzrostu zatrudnienia. Zwrócili już na to uwagę tacy ekonomiści, jak np. W. Arthur Lewis w swoim uchodzącym za standardowe dzieło pt. *Theory of Economic Growth: Jest zupełnie możliwe, że rośnie produkcja a mimo tego masa ludności będzie znajdować się w biedzie* (cyt. za von Müller 2006, s. 47).

Dane empiryczne dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wyraźnie dokumentują, że ta zależność ostatnio ogromnie osłabła. Oznacza to, że ma miejsce wzrost gospodarczy bez widocznych pozytywnych efektów na rynku pracy. Jak to udokumentował Jeremi Riffkin w swojej głośnej pracy pt. *Koniec pracy*, mamy do czynienia z procesem posuwającej się redukcji miejsc pracy, począwszy od rolnictwa poprzez przemysł, a ostatnio w sektorze usług. Riffkin używa pojęcia „bezrobocia technologicznego”, pod którym rozumie zmniejszanie się miejsc pracy wskutek wprowadzania nowych technologii, które są mniej pracochłonne i oszczędzają czas, oraz skutek restrukturyzacji procesów produkcyjnych (2003, s. 256).

Na redukcję miejsc pracy, mimo pozytywnych bilansów i wysokich zysków, ma też wpływać „falszywa ideologia”, oceniająca sukces gospodarczy jedynie w aspekcie ilościowym. Giełda i akcjonariusze honorują uzyskane zyski, dlatego też każdy krok, w tym redukcja zatrudnienia i wyśrubowywanie wydajności, są pozytywnie honorowane. W niedawno opublikowanej ekspertyzie Deutsche Bank zaleca inwestorom orientować się w kierunku takich przedsiębiorstw, które wyraźnie redukują koszty pracy, gdyż – jego zdaniem – redukcja tych kosztów o 10% oznacza 40% więcej zysku (Brost i in. 2005, s. 27).

Wykres 2. Liczba miejsc pracy przewidzianych do likwidacji w niemieckich przedsiębiorstwach w 2005 r.



Źródło: (Brost i in. 2005).

Stąd nikogo nie może szczególnie zaskoczyć, że opinia publiczna i pracownicy są konfrontowani z komunikatami z wyższych etażu zarządzania, które z jednej strony donoszą o wysokich zyskach, a z drugiej strony zapowiadają dalszą redukcję miejsc pracy. Jednym z ostatnich przykładów w całej serii podobnych wydarzeń jest planowana w 2006 r. całkowita likwidacja zakładów opon „Continental” w miejscowości

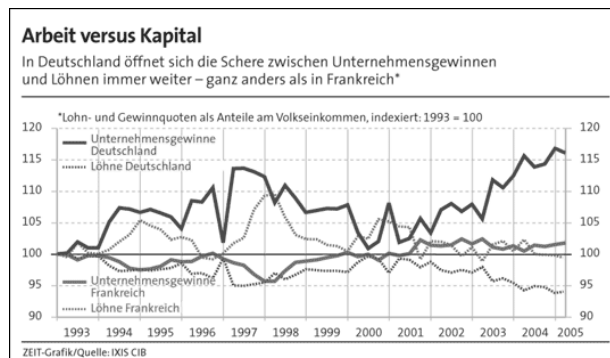
ści Hannover-Stöcken, czyli utrata 320 miejsc pracy, mimo że firma od czterech lat osiąga rekordowe zyski (Brost i in. 2005, s. 25). Jest to tym bardziej przykre, że załoga była gotowa na prawie 10-procentową redukcję swego wynagrodzenia. Niemiecki Telekom chce zlikwidować 32 tys. miejsc pracy, mimo że w ostatnim kwartale jego zysk wyniósł 2,4 mld euro; podobnie Henkel – mimo rekordowego zysku w 2004 r. skreśla 3 tys. miejsc pracy itd. (Brost i in. 2005, s. 25).

Niemcy przeżywają proces „amerykanizacji” swego systemu gospodarczego, co oznacza, że najwyższym priorytetem cieszą się interesy akcjonariuszy jako właścicieli przedsiębiorstwa. Najważniejszym zatem celem jest maksymalizacja wartości przedsiębiorstwa, gdyż to zapewnia wysokie oprocentowanie akcji. Stąd gonitwa za wysokimi kursami akcji i dywidendami. *Shareholder-Value* oznacza kreowanie dodatkowej wartości dla właścicieli (Brost i in. 2005, s. 25).

W procesie tym niemałą rolę odgrywa i odegrało państwo niemieckie, wprowadzając ułatwienia fuzji przedsiębiorstw i zwolnienie od podatków sprzedaży udziałów (tamże).

Ponieważ celem głównym staje się wysoka rentowność przedsiębiorstwa, jedną z możliwości jej uzyskania jest obniżanie wynagrodzenia i zwiększanie wydajności pracy. W przypadku Niemiec prowadzi to do zjawiska rozszerzających się nożyc między zyskiem przedsiębiorstw a zarobkami pracowników (wykres 3).

Wykres 3. Praca a kapitał w Niemczech w latach 1993–2005



Wyjaśnienie, dlaczego zjawisko to nie występuje w takim zakresie we Francji, wymagałoby odrębnej analizy.

Proponowane instrumenty w polityce, jak np. obniżenie dodatkowych kosztów produkcji, budzą wiele zastrzeżeń co do ich skuteczności. Dotyczy to w pierwszym rzędzie planowanego przez rząd Angeli Merkel obniżenia składek na ubezpieczenia dla bezrobotnych o 2%. Według opinii Wolfganga Franza, profesora ekonomii z Mannheim, bardziej skuteczne ma być uelastycznianie rynku pracy, obniżenie podatków dla przedsiębiorstw, reformy systemów ubezpieczeń społecznych oraz konsolidacja publicznych budżetów (Schmid 2005, s. 22).

Nie trzeba szczególnie dodawać, że i te środki wcale nie gwarantują wyższego zatrudnienia *per se*. Zwłaszcza uelastycznienie rynku pracy, jeżeli jest podporządkowane polityce *shareholder-value*, nie będzie zorientowane generalnie na stworzenie nowych miejsc pracy – jeżeli ta strategia w dłuższym okresie może okazać się kontraproduktywna dla kapitału (zob. Blomert 2005, s. 24).

Faktem jest, że każdy kraj próbuje stosownie do panujących stosunków formułować programy polityki gospodarczej i pracy. Oznacza to, że nie ma jakiejś jednej, ogólnie skutecznej recepty. Nowy rząd niemiecki stawia np. na ożywienie koniunktury gospodarczej poprzez ulgi podatkowe w przypadku inwestycji, na program modernizacji budownictwa oraz na możliwości odpisów od podatków za usługi dla gospodarstw domowych, a także na krótkoterminowy wzrost zadłużenia budżetu państwa (zgodnie z zaleceniami Keynosa?).

Można przyjąć, że również w Polsce mamy do czynienia z „amerykanizacją” życia gospodarczego, co oznacza dążenie do najwyższej rentowności przedsiębiorstwa za każdą cenę. Także wzrost dochodów z kapitału z reguły przekracza wiele razy wzrost dochodów z pracy. Ponadto wcale nie jest powiedziane, że tam, gdzie mamy do czynienia ze zjawiskiem nominalnego wzrostu dochodów z pracy, również realny dochód musi rosnąć. Wręcz przeciwnie – może on ulegać zmniejszeniu. Wysoce wątpliwym jest apelowanie do moralności, poczucia przyzwoitości czy odpowiedzialności biznesu, jeżeli za tymi moralnymi „kazaniami” nie stoją skuteczne instrumenty regulacji ze strony państwa.

Od lat 70. zaznacza się proces, który określa się mianem „segmentacji rynku pracy”. Ofiaruje on różne rodzaje zatrudnienia:

- oparte na umowie pracowniczej lub na umowie prawno-cywilnej,
- pełnoetatowe i niepełnoetatowe,
- na nieokreślony czas lub tylko na określony czas,
- dorywczo,
- poza oficjalnym rynkiem pracy w tzw. szarej sferze lub na „czarnym rynku pracy”.

Zmiany w strukturze zatrudnienia i ulegające zmianom zapotrzebowanie na siłę roboczą prowadzą do pojawienia się trzech kategorii, wobec których istnieje szczególna potrzeba zastosowania różnych strategii i instrumentów aktywizacji i integracji zawodowej. Pierwszą grupę reprezentują ci, których stosunek pracy jest obciążony wysokim stopniem „niepewności” (*precarity*), drugą grupę – bezrobotni krótkoterminowi, a trzecią – bezrobotni długoterminowi i grupy zmarginalizowane, jak: ubodzy, niepełnosprawni, bezdomni, grupy etniczne (np. Romowie) czy imigranci.

Zjawisko niepewności stosunku zatrudnienia i wynikające z tego faktu konsekwencje dla państwa socjalnego oraz dla kondycji społeczeństwa coraz bardziej stają się przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony polityki, jak i ekspertów (Kaufmann 1997; Castel 2000; Galie, Paugam 2002; Riffkin 2003; Szyłko-Skoczny 2004; Kraemer, Speidel 2005). Szyłko-Skoczny zwraca uwagę, że wzrost zakresu pracy czasowej oznacza ograniczenie możliwości korzystania z praw pracowniczych zarówno indywidualnych, jak i kolektywnych, oraz znacznie powiększa ryzyko niedostępności pracy, które nie daje się w całości zrekompensować poprzez regulacje ustawowe gwarantujące wyższe wynagrodzenie (2004, s. 257).

Zjawisko niepewności stosunku zatrudnienia jest związane z mniejszymi podatkami dochodowymi dla Skarbu Państwa, z ograniczeniem świadczeń na ubezpieczenia społeczne zarówno ze strony pracodawcy, jak i pracownika, co z natury rzeczy stanowi problem dla finansowej wydolności systemu zabezpieczenia społecznego. Związane jest wreszcie z całą gamą negatywnych skutków w zakresie psychologicznym

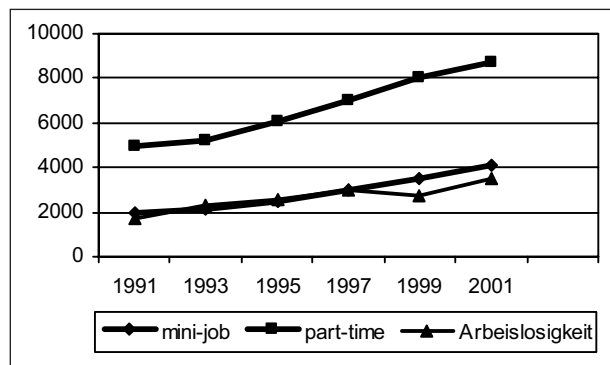
i zdrowotnym pracowników (Galie, Paugam 2002; Riffkin 2003, Szyłko-Skoczny 2004).

Nie ulega wątpliwości, że mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem, które w ostatnich latach staje się coraz powszechniejsze i ogarnia wysoki procent pracujących, zwłaszcza w sektorze usług (zob. Szyłko-Skoczny 2004, s. 251 i n.).

Riffkin cytuje dane statystyczne, według których w Holandii niepełnoetatowi pracownicy stanowią 33% ogółu zatrudnionych, w Norwegii – 20%, w Hiszpanii – 33%, w Wielkiej Brytanii – prawie 40% (2003, s. 257). Dla Westfalii i Nadrenii w handlu spożywczym odsetek pracowników niepełnoetatowych wyniósł w 2004 r. 45%, co oznacza wzrost o 23% w ciągu roku (Bunge-roth 2005, s. 1).

Należy sobie postawić pytanie, czy wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia, a tym samym rozszerzanie się obszaru niepewnych relacji pracy, rzeczywiście prowadzi – jak twierdzi Szyłko-Skoczny – do tworzenia się nowych miejsc pracy, a tym samym do ograniczenia skali bezrobocia (2004, s. 260). Samokrytycznie cytuje ona przykład Włoch, a dodać można również Niemcy, gdzie nie ujawnia się bezpośrednia zależność między wzrostem elastyczności zatrudnienia a zmniejszaniem się bezrobocia, co wyraźnie dokumentuje wykres 4. Mimo wzrostu liczby tzw. mini-job oraz czasowego zatrudnienia, na przestrzeni 10 lat (od 1991 do 2001) rosła również liczba bezrobotnych.

Wykres 4. Zatrudnienie w ramach mini-job, czasowe zatrudnienie oraz bezrobotni w Niemczech w latach 1991–2001



Źródło: Statistisches Bundesamt i IAB.

Rozszerzające się zjawisko niepewności stosunku zatrudnienia i związane z nim negatywne skutki, m.in. takie jak wzrost indywidualnej odpowiedzialności za skutki ryzyk socjalnych, sprzyja polaryzacji społeczeństwa i utrwalania się podziału na grupę pracowników o wysokich kwalifikacjach, wysokich płacach i stabilnym zatrudnieniu oraz na grupę pracowników o niskich kwalifikacjach, niskich zarobkach i niepewnym zatrudnieniu, którym grozi łatwe popadnięcie w biedę (Szyłko-Skoczny 2004, s. 261).

Ponadto pojawia się niebezpieczeństwo „zamykania” się grup społecznych i ograniczenia wertykalnej ruchliwości społecznej.

Wreszcie niepewność stosunku zatrudnienia jest z reguły wynikiem przymusowej sytuacji, a nie rezultatem swobodnej decyzji pracownika i stanowi jedyną alternatywę wobec bezrobocia (Szyłko-Skoczny 2004, s. 262).

Nie ulega wątpliwości, że powstaje potrzeba interwencji państwa i konieczność regulacji, która by gwa-

rantowała lepszą ochronę pracowników. Na poziomie Unii Europejskiej taką ograniczoną ochronę wprowadza Dyrektywa 99/70 z 28 czerwca 1999 r. w sprawie porozumienia ramowego zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC dotyczącego pracy na czas określony, gdzie zawarty jest zakaz dyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony oraz przepisy dotyczące obowiązku przedstawienia przyczyn uzasadniających odnawianie takich umów, ograniczenia liczby i maksymalnego czasu kolejnych umów, ustalenie warunków przekształcenia czasowych umów o pracę na umowy na czas nieokreślony (zob. tamże).

Trzecią problematyczną grupę stanowią długoterminowi bezrobotni, grupy dyskryminowane na rynku pracy, przede wszystkim niepełnosprawni i ubodzy, żyjący z pomocy społecznej. Dla tej grupy możliwości pracy i zarobku ofiaruje przede wszystkim tzw. szara strefa czy też – jak to eufemistycznie określa GUS – praca nierejestrowana (GUS 2005; Jordan 1996, s. 35 i n.).

Dla angielskiego badacza Billa Jordana szukanie możliwości pracy i zarobków w szarej strefie przez wymienione wyżej kategorie jest przejawem ich strategicznego działania, które w sposób elastyczny łączy w sobie analizę korzyści, jakie ofiaruje im rynek pracy w sektorze nisko płatnego zatrudnienia, ubezpieczenia społeczne czy pomoc społeczna i wreszcie szara strefa (Jordan 1996, s. 152).

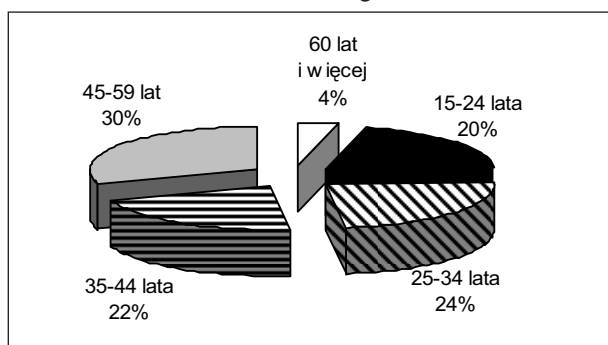
Przedmiotem krytyki często stają się świadczenia ubezpieczeń społecznych (zasitek dla bezrobotnych), a szczególnie te z tytułu pomocy społecznej, jako osłabiające motywację szukania pracy i rzekomo ułatwiające przywyknienie do życia „na koszt społeczeństwa” (zob. także Jordan 1996, s. 154 i n.). Jordan zwraca również uwagę na to, że superliberalizacja rynku pracy i brak możliwości i chętności dla zatrudnienia nisko wykwalifikowanych pracowników przyczyniły się do wzrostu aktywności w szarej sferze: *W tym rozdziale argumentuję, że mająca miejsce superliberalizacja na rynku pracy i spadek możliwości i bodźców dla formalnego zatrudnienia nisko wykwalifikowanych pracowników prowadzi do zwiększania się nieformalnych działań różnego rodzaju łącznie z działaniami nielegalnymi. To również generuje nieformalne „kluby” różnego rodzaju, bazujące na nabywaniu, konsumpcji i wymianie towarów pochodzenia półlegalnego i nielegalnego, na dzieleniu się informacjami dotyczącymi nieformalnych zajęć, oraz łączeniu się na wypadek ryzyka wynikającego z nielegalności. W ten sposób ubodzy i wykluczeni szukają rekompensaty dla siebie wobec nierówności będących wynikiem działania rynku, wobec podatków, które przynoszą niesprawiedliwe korzyści lepiej usytuowanym i zyskują możliwość odwetu wobec różnych urzędów/władz, które je dyskryminują, jak również wobec zasadniczego trzonu ludności, który nimi pogardza i ich wyklucza* (1996, s. 218).

Szara strefa jest często wymieniana jako argument mający na celu relatywizację zakresu panującego bezrobocia. W komentarzu na temat bezrobocia w Polsce, opublikowanym w „Gazecie Wyborczej”, prof. Grzegorz Gorzelak, dyrektor Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, stwierdza, że faktyczna stopa bezrobocia wynosi 12%, gdyż mamy 600 tys. pracujących za granicą oraz jedna trzecia bezrobotnych pracuje „na czarno” (Gorzelak 2005, s. 25).

Według szacunków dokonanych przez GUS, w okresie od stycznia do września 2004 r. ponad 9,6% ogólnej liczby pracujących wykonywało pracę nierejestrowaną; w liczbach absolutnych jest to

1 mln 317 tys. osób. Jednocześnie praca „na czarno” była pracą główną dla prawie 63% (829 tys.) osób zatrudnionych w szarej strefie. Głównym pracodawcą ofiarującym pracę nierejestrowaną są osoby prywatne: 65% (860 tys.) pracujących w tej strefie swoją ostatnią nielegalną pracę wykonywało u osoby prywatnej, 22% – w firmie prywatnej lub spółdzielni (przy czym zdecydowana większość pracowała w systemie innym niż chałupniczy), a 12% zatrudniało się na własny rachunek, nie rejestrując się i nie odprowadzając podatków od tej działalności. Szara strefa jest to rynek pracy dla tych kategorii społecznych, które praktycznie nie mają szans na zatrudnienie na tzw. pierwszym rynku pracy. Jeśli chodzi o grupy wieku, to dominuje kategoria 45–59 lat, której najczęściej grozi stałe wykluczenie z rynku pracy.

Wykres 5. Zatrudnienie w szarej strefie w Polsce w 2004 r. według wieku



Źródło: (GUS 2005).

Jeśli chodzi o wykształcenie i kwalifikacje, to dominują osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe i niższe (69%), przy czym na wsi dotyczy to około 80%, w tym wyższy odsetek stanowią mężczyźni niż kobiety. Jedną czwartą stanowią osoby z wykształceniem średnim i tylko 6% z wykształceniem policealnym i wyższym.

W raporcie GUS podkreśla się, że *szara strefa tradycyjnie oferuje stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, z czym wiążą się zapewne niskie wynagrodzenia. Ten właśnie czynnik jest prawdopodobnie bodźcem dla części pracodawców (firmy prywatne i gospodarstwa domowe) do podejmowania ryzyka zatrudnienia bez formalnej umowy o pracę. Z kolei dla pewnej części osób o niskich kwalifikacjach praca nierejestrowana stwarza jedyną szansę na uzyskanie jakiegokolwiek pracy przynoszącej dochód, często stanowiący jedyne źródło utrzymania* [podk. P.S.] (GUS 2005).

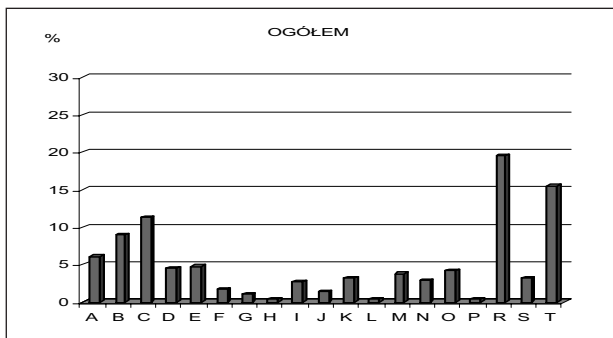
Szara strefa ma miejsce – jak to pokazują dane – prawie wyłącznie w dziedzinie usług (wykres 6).

Biorąc pod uwagę zakres, jaki szara sfera posiada w Polsce, nie można lekceważyć jej znaczenia w tworzeniu produktu krajowego brutto. Ekspertki zaliczają Polskę do grupy takich krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jak: Słowenia, Węgry, Litwa i Łotwa, gdzie jej udział osiągnął średni poziom (14%–23%) ze spadającą tendencją (Renoy i in. 2004, s. 18). Udział szarej strefy w produkcie krajowym brutto jest dość zróżnicowany w Unii Europejskiej: od 20% w Grecji do 1,5% w Austrii (Renoy i in. 2004).

We Francji tzw. ekonomia równoległa, na którą składa się system nielegalnych warsztatów rzemieślniczych, handlarzy, paserów oraz świata przestępczego dostarczającego towaru z kradzieży czy rabun-

ku, stanowi 14% PKB (Goergen, Müller 2005, s. 72), i jest nie tylko poważnym elementem w całości życia gospodarczego, ale daje źródło utrzymania tym, dla których legalne formy zatrudnienia okazały się niedostępne. Umożliwia również rodzinom o niskich dochodach czy żyjącym w biedzie zaspokajać ich potrzeby: *Bez tanich ofert „czarnego rynku” żadna wielodzietna rodzina nie jest w stanie przetrwać. Wokół Paryża, Lyonu czy Marsylii – prawie każdy z 2,7 milionów mieszkańców „Banlieues” czerpie korzyść z oferty paserów i złodziei* (Goergen, Müller 2005, s. 74).

Wykres 6. Szara strefa w Polsce w usługach w 2004 r.



Objaśnienia: A – handel, B – usługi budowlane i instalacyjne, C – remonty i naprawy budowlano-instalacyjne, D – przeglądy i naprawy samochodów oraz innych maszyn, E – usługi transportowe, F – naprawa sprzętu elektrotechnicznego, G – usługi lekarskie, pielęgniarskie, H – usługi fryzjerskie, kosmetyczne, I – usługi turystyczne i gastronomiczne, J – doradztwo księgowe, prawne, K – korepetycje, L – tłumaczenia, M – usługi krawieckie, N – prace domowe (np. sprzątanie), O – opieka nad dzieckiem lub starszą osobą, P – ochrona i pilnowanie mienia, R – prace ogrodniczo-rolne, S – działalność produkcyjna, T – usługi sąsiedzkie.
Źródło: (GUS 2005).

Na marginesie należy jednak przestrzec przed kryminalizacją szarej strefy, gdyż jej obecność jest także wynikiem niewydolności rynku pracy, jak i nieskuteczności polityki w kreowaniu niezbędnej liczby miejsc pracy. Próby zaostrzenia kar czy użycia instrumentów „przymusowej inkluzji”, jakie miały i mają miejsce, zwłaszcza w przypadku państw o liberalnym reżymie, okazują się mało skuteczne i raczej są kontraproduktywne: *Odpowiedź ze strony rządów, partii i elektoratu w anglosaskiej, liberalnej polityce polega na zwiększeniu ceny za przestępstwo poprzez rozszerzenie katalogu kar i poprzez próbę stosowania środków przymusowej integracji na rynku pracy, takich jak wkluczenie warunku przyjęcia pracy przy udzielaniu zasiłku dla bezrobotnych. W Stanach Zjednoczonych przyjęto tę najbardziej ekstremalną formę – egzekucje ludzi umyślowo niesprawnych, budowę na wielką skalę więzień, ponowne wprowadzenie łańcuchów u nóg i archaicznych uniformów więziennych, oraz cały ruch „workfare” – ale także w Wielkiej Brytanii (jak również w mniejszym stopniu w Europie) ma miejsce tendencja do zwiększenia środków przymusu zarówno w polityce penitencjarnej, jak i programach „workfare”* (Jordan 1996, s. 218).

Dla państwa tak rozległa szara strefa stanowi z jednej strony fiskalny problem, gdyż oznacza utratę części podatków dla Skarbu Państwa, z drugiej zaś niedofinansowanie systemu ubezpieczeń społecznych oraz rosnące ryzyko dla sporej części społeczeństwa „wypadnięcia” z tego systemu i wynikających z tego negatywnych konsekwencji dla całego systemu zabezpieczenia społecznego, a w szczególności systemu pomocy społecznej. Zdaniem Kaufmanna

stosowanie takich instrumentów, jak ogólne uelastycznienie wynagrodzeń, nie wiele może zdziałać w przypadku tej grupy pracowników, która ze względu na swój wiek, wykształcenie i zawodowe umiejętności pozostaje praktycznie poza zapotrzebowaniem kapitału (1997, s. 96).

W exposé rządu premiera Marcinkiewicza przewidziano m.in. obniżenie kosztów pracy jako instrument mający zapewnić lepsze warunki dla tworzenia nowych miejsc pracy. Trzeba jednak zdać sobie sprawę z faktu, że może to oznaczać dalszy spadek poziomu zarobków i dalsze obniżanie się poziomu życia.

Problem szarej strefy nie został wymieniony przez b. premiera jako priorytetowe zadanie polityki społecznej. Być może odgrywają tu rolę takie czynniki, jak pewien stopień tolerancji ze strony polityki w Polsce wobec tego zjawiska, które łagodzi społeczno-ekonomiczne napięcie i redukuje masowe bezrobocie (zob. Renoy i in. 2004, s. 19). Lepszym rozwiązaniem byłoby stopniowe wyprowadzanie szarej strefy w kierunku alternatywnych czy konwencjonalnych form przedsiębiorczości.

Taką próbę podjął ostatnio np. rząd austriacki, który przy pomocy tzw. czeków na usługi (*Dienstleistungs-Checks*) pragnie zalegalizować pracę w zakresie usług, takich jak: sprzątanie i czyszczenie, opieka nad dzieckiem czy prace ogrodowe (Neue Züricher Zeitung 2005, s. 25). Według tego projektu potencjalni pracodawcy kupowaliby czek (5, 10 czy 20 euro) na pocztę czy w kioskach i tymi czekami płaciliby za wykonane usługi. Pracownicy mieliby obowiązek oddania tego czeku do kasy chorych. Pracodawcy mogliby wypłacić do 436 euro na miesiąc, przy czym nie ma ograniczeń co do liczby zatrudnionych, tak jak nie ma ograniczeń co do liczby pracodawców.

Zdaniem austriackiego ekonomisty Friedricha Schneidera potencjalnie 1,3 mln gospodarstw domowych wydaje rocznie około 600 euro na tego typu usługi, co oznaczałoby redukcję pracy na „czarno” o 800 mln euro rocznie. Jak widać na tym przykładzie, jest to stawka, o którą warto zawalczyć, zakładając, że potencjalni pracodawcy w szarej strefie pozytywnie odpowiedzą na tę ofertę.

LITERATURA

- Adamowska M. (2005), *Becikowe dla każdego?*, „Gazeta Wyborcza” z 24.11.
- Balcerowicz L. (2005), *15 lat minęło*, „Gazeta Wyborcza” z 26–27.02.
- Blomert R. (2005), *Vorteil für Europa, Streit um das richtige Wirtschaftsmodell*, „Die Zeit” z 29.12, nr 1.
- Bonker (1993), Bonker F. (1993), *Building Capitalism in Eastern Europe: State and Determinants of Institutional Reform in Bulgaria, Hungary, Czech Republic and Slovakia*, ZERP, Universität Bremen.
- Brost M. i in. (2005), *Manager ohne Moral? Rekordgewinne und trotzdem immer weniger Jobs: Die Wirtschaftselite hat das Gefühl für ihr Land verloren*, „Die Zeit” z 1.12, nr 49.
- Bungeroth M. (2005), *Neuer Ladenschluss verschärft Tarifstreit, Gewerkschaft Verdi: Vollzeitstellen werden reduziert*, „Neue Westfälische” z 2.12.
- Castel R. (2000), *Die Metamorphosen der sozialen Frage, Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz.
- Cirtautas A. (1994), *In Pursuit of Democratic Interest*, w: Bryant Chr., Mokrzycki E. (red.), *The New Great Transformation*, Routledge, London.
- Dziewięcka-Bokun L. (2004), *Rozważania o funkcji socjalnej państwa*, w: Błędowski P. (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów*

- współczesności, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Galbraith J.K. (1999), *Godne społeczeństwo, Program troski o ludzkość*, Warszawa.
- Esping-Andersen G. (1996), *Welfare State without Work. The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, w: Esping-Andersen G. (ed.), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Sage Publication, London.
- Frańkiewicz L. (2004), *Demograficzne uwarunkowania polityki społecznej*, w: Błędowski, P. (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Gallie D., Paugam S. (2002), *Social Precarity and Social Integration for the European Commission Directorate-General Employment*, Eurobarometer 56.1.
- Goergen M., Müller T. (2005), *Das bizness der Ghetto-Gangs*, „Stern” nr 47.
- GUS (2005), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.*, dane ze stron internetowych.
- Gorzelał, G. (2005), *Komentarz*, „Gazeta Wyborcza” z 24.11.
- Hirsch J. (2005), *Eine Alternative zum lohnarbeitsbezogenen Sozialstaat: Das Konzept der „Sozialen Infrastruktur”*, w: *Widersprüche*, 25Jg., Heft 3.
- Jordan B. (1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Polity Press, Cambridge.
- Kaufmann F.-X. (1997), *Herausforderungen des Sozialstaates*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Kraemer K., Speidel F. (2005), *Prekariisierung von Erwerbsarbeit. Zur Transformation des arbeitsweltlichen Integrationsmodus*, w: Heitmeyer W., Imbusch P. (red.), *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft, Analysen zu gesellschaftlicher Integration und Desintegration*, Wiesbaden.
- Krasucki P., Milewska M., Włodarczyk A. (2005), *Przykładowe koncepcje i działania podejmowane w odpowiedzi na proces starzenia się społeczeństwa – wnioski dla Polski*, Rada Polityki Społecznej, Bulietyn nr 3.
- Müller von A. (2006), *Immer mehr ist immer weniger. Alle träumen vom „Wachstum”. Doch eine enthemmte Wirtschaft allein schafft keine Arbeitsplätze*, „Die Zeit” nr 3 z 12.01.
- „Neue Züricher Zeitung” (2005 a), *Im Zeichen der Harmonisierung, Ausgleichung der Fruchtbarkeitsraten in der Schweiz*, 29.12.
- „Neue Züricher Zeitung” (2005 b), *Wien will Schwarzarbeit im Haushalt legalisieren* z 29.12.
- O’Brien M., Penna S. (1999), *Theorising Welfare, Enlightenment and Modern Society*, Sage Publication, London, wyd. 2.
- OECD (2005), *Statistical Annex*.
- Pfeiffer E. (2004), *Deutschland 2010: Trends und Perspektiven*, www.stalys.de/data/trd03.htm.
- Renoy P. i inni (2004), *Undeclared Work in an Enlarged Union, an Analysis of Underdeclared Word: An in-depth Study of Specific Items*, European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs Unit EMPL/A/1 Manuscript completed in May 2004, Brussels.
- Rifkin J. (2003), *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Rządowa Rada Ludności (2004), *Sytuacja demograficzna Polski*, Warszawa.
- Salustowicz P. (2005), *Aktywizacja społeczności lokalnych – droga do „lepszego” społeczeństwa?*, w: Salustowicz P. (red.), *Aktywizacja środowisk lokalnych*, materiały z IV Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, Kraków, 10 listopada 2004 r., Warszawa.
- Schmid K.-P. (2005), *Eine Frau pokert hoch. Es ist das Spiel des Jahres: Angela Merkel will die Wirtschaft 2006 durch Schulden anschieben – und später sparen*, Sie hat gute Karten „Die Zeit” nr 1 z 29.12.
- Strategia polityki społecznej 2007–2013* (2005), Warszawa.
- Szyłko-Skoczny M. (2004), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa.
- Taylor-Gooby P., Dale J. (1981), *Social Theory and Social Welfare*, London.
- Zdziechowska M. (2006), *Polens Doppelverdiener*, „Die Zeit” nr 3, z 12.01.

SUMMARY

The paper concerns the question of the challenges with which the current welfare policy, primarily in Poland, but also in other European countries, has been faced. There are two very urgent social questions needing a response of welfare policy. First: demographic changes, labour-market segmentation and structural unemployment. The predicted negative consequences of the change of the age-groups structure in the near future require the welfare policy to search for efficient measures responding to this change. There are three directions of reaction of welfare policy: 1. an increase in of family protection and support; 2. a new migration policy; 3. a larger and better integration of workers aged over 50 on labour-market. The second urgent social question is the growth of work precarity and structural unemployment. Both have a dysfunctional impact on individuals and on society. The paper draws special attention to the relationship between the structural unemployment and informal and illegal activities. It concludes that the large extent of undeclared work in Poland deserves much more attention of welfare policy than it does nowadays.