

Wyzwania rozwojowe, polityka społeczna i zamierzenia fiskalne rządu

Wprowadzenie

Fundacji Batorego należy się uznanie za zorganizowanie dyskusji poświęconej zamierzeniom rządu w nieco szerszej perspektywie niż tylko deficyt budżetowy¹. Jednocześnie zaplanowanie tej debaty w ten sposób, że w pierwszej sesji uczestniczą tylko ekonomiści, wyjaśniający potrzebę podejmowania decyzji fiskalnych i wskazujący obszary społeczne, gdzie należy ciąć wydatki, a w drugiej – tylko politycy społeczni, odnoszący się do wybranych zamierzeń rządu dotyczących ograniczania świadczeń społecznych, bez wzajemnego odniesienia się do tez przedstawionych przez obie strony, uznaję za poważny mankament debaty. Ekonomiści bowiem powiedzieli swoje, nie mając w sprawach społecznych dostatecznej kompetencji, i już w drugiej sesji nie uczestniczyli. Z kolei niektórzy uczestnicy drugiej sesji, przychodząc później, nie odnosili się do wypowiedzi ekonomistów i nie formułowali zależności między zjawiskami społeczno-ekonomicznymi oraz nie wskazywali obliczonych na długi okres konsekwencji ograniczania niektórych wydatków społecznych o charakterze rozwojowym. W rezultacie odbyły się jakby dwie niezależne debaty.

W swojej wypowiedzi, usytuowanej w sesji drugiej (sesji polityków społecznych) zamierzenia rządu przedstawiam w kontekście spraw ogólniejszych, ukazując zarówno aktualny etap rozwoju naszego kraju, jak i wyzwania przyszłości, w świetle których można by ustalić kryteria dla oceny ogłoszonych zamierzeń rządu.

1. Poziom rozwoju społecznego w Polsce

Nawoływanie do reform finansów publicznych jako niezbędnego działania, ograniczającego zakres obecnego kryzysu finansowego i jednocześnie warunku umożliwiającego wychodzenie z niego, w wielu krajach postkomunistycznych, a także w Polsce, nie znajduje dostatecznego zrozumienia, a w konsekwencji - akceptacji. I to nie tylko akceptacji politycznej, związanej z troską partii politycznych o utrzymanie/zdobycie władzy (o elektorat), ale także akceptacji eksperckiej. Wynika to z faktu, że **w ciągu dwudziestu lat transformacji dokonano w sferze społecznej licznych reform, prowadzących do redukcji zakresu tzw. państwa opiekuńczego i wzrostu udziału dochodów indywidualnych w finansowaniu usług społecznych.** Udział wydatków na tzw. ochronę społeczną (*social protection*) w ciągu zaledwie dziesięciu lat (1998–2008) obniżył się o 8 punktów procentowych: z około 26% do około 18% PKB (Eurostat 2011).

¹ *Plany rządu i wyzwania rozwojowe* Polski, Fundacja in. Stefana Batorego, Warszawa, 15 grudnia 2011. Tekst rozwija tezy przedstawione podczas tego spotkania (od. red.)

Polskie *welfare state* („państwo opiekuńcze”) – jest na miarę biednego kraju na dorobku, a nie bogatego kraju starej Europy. Jakże zatem wydatki ograniczać, gdy realnym problemem jest niefinansowanie lub niedofinansowanie wielu sfer publicznych, ważnych dla cywilizacyjnego rozwoju kraju, i przezwyciężenia jakościowych barier wzrostu gospodarczego? Odpowiedzi na pytanie dotyczące ograniczeń w wydatkach społecznych powinny być formułowane z pełną świadomością poziomu naszego rozwoju i jego potrzeb inwestycyjnych (chodzi przede wszystkim o inwestowanie w kapitał ludzki i infrastrukturę). Poziom PKB *per capita* stanowi zaledwie połowę poziomu starych krajów (a 62% przeciętnego poziomu UE 27), wydatki społeczne znacznie mniej – 32% poziomu starych krajów i 40% przeciętnych dla UE 27, a przy tym nierówności wyraźnie przekraczają wskaźniki przeciętne dla wszystkich krajów europejskich. W retoryce wielu polityków i ich ekonomicznego zaplecza nie jest to często brane pod uwagę. Podawana argumentacja odwołuje się do wyobrażenia społeczeństwa pełnego dobrobytu i rozpieszczonego nadmiernym korzystaniem z usług społecznych. Tak jakby *exodus* młodych ludzi w poszukiwaniu pracy i lepszej infrastruktury społecznej nie dotyczył naszego kraju.

Ponadto pamiętajmy, że utrzymujący się względnie wysoki poziom wydatków społecznych w Polsce jest wynikiem znacznego udziału wydatków emerytalno-rentowych w ich strukturze (11,8% PKB wobec 18,6% PKB na całość publicznej ochrony socjalnej). Wprowadzona w 1999 roku reforma emerytalna, realizowana w przekonaniu „ucieczki do przodu” i zbawiennego wpływu budowania segmentu kapitałowego na równoważenie finansowania świadczeń na starość, przyczyniła się w krótkim i średnim okresie do poważnych obciążeń budżetu państwa dopłatami do systemu emerytalnego (problem finansowania kosztów tzw. przejścia od systemu repartycyjnego do systemu kapitałowego). Przy analizie czynników wzrostu deficytu budżetowego w ostatniej dekadzie ten fakt nie powinien być przemilczany.

2. Pakiet społeczny na kryzys

W każdej sytuacji, nawet największego kryzysu, istnieje potrzeba ochrony dóbr publicznych i pewnego zakresu tzw. dóbr pożądaných (*merit goods*), wymagających redystrybucji dochodów po to, aby nie niszczyć potencjału niezbędnego do wychodzenia z kryzysu i fundowania dalszego rozwoju. Powiedziałabym nawet, że w sytuacji kryzysu potrzeba świadomej ochrony takiego rdzenia jest większa. Przygotowanie takiego pakietu (podstawowych dóbr publicznych, pakietu socjalnego, minimalnych gwarancji społecznych) wymaga odniesienia się do jakiejś filozofii społecznej, która wyartykułowana i uzgodniona, służyłaby politykom jako *banch marking* podejmowanych decyzji.

W pakiecie dóbr publicznych „kryzysowej dekady”, ale jednocześnie dekady innowacyjnego skoku (Europa 2020) powinny znaleźć się komponenty wynikające z wiedzy o przemianach i potrzebach społecznych oraz wyzwaniach. Chodzi o przemiany demograficzne (starzenie się populacji i zachwiany balans międzygeneracyjny), o zmiany instytucji rodziny i aspiracje kobiet, o zmiany charakteru pracy (zmierzch fordyzmu i serwicyzacja) i zwiększone potrzeby kształceniowe, o

zmiany kondycji biologicznej człowieka w związku z istotną zmianą epidemiologiczną, w fazę której weszliśmy (ekstensywne wydłużanie życia połączone z gorszą jego jakością).

W takim pakiecie powinny się też znaleźć wskazania dotyczące instrumentarium jego realizacji. **Im bowiem mniej środków, tym efektywniej powinny być wydawane.** Ogromnym i politycznie lekceważonym problemem w Polsce jest jakość zarządzania publicznego. Chodzi o sprawne państwo, które obejmuje: sprawiedliwe i sprawnie działające sądownictwo, racjonalną decentralizację, kompetentnych i kierujących się wymogami etyki urzędników (korpus służby publicznej), rzetelną informację, czyli politykę (w tym społeczną) opartą na faktach - a nie na wrażeniach i indywidualnych doświadczeniach polityków, osób opiniotwórczych w mediach elektronicznych oraz medialnych sensacjach i artykułowanych w nich niejednokrotnie społecznych uprzedzeniach.

3. Motywacyjne elementy filozofii społecznej

Welfare state bywa traktowane jako atrybut paternalistycznego państwa narodowego. Krytyka tego modelu państwa dotyczy zarówno ograniczania indywidualnej wolności (instytucje wsparcia są jednocześnie instytucjami kontroli), jak i ograniczania wzrostu gospodarczego („duszenie” przez nadmierne podatki). Rzadko oddaje się sprawiedliwość jego osiągnięciom: wyrównywaniu dobrobytu i szerokiemu dostępowi do wielu dóbr, co gwarantuje obywatelom rozwój i godność. A dzięki instytucjom dialogu społecznego –zapewnienie pokojowego rozwiązywania sporów i konfliktów. W polityce społecznej doby globalizacji i nowych zagrożeń potrzebne jest nie tyle odrzucanie państwa opiekuńczego, co pewna zmiana jego priorytetów. A przy tym konieczna jest inna retoryka, polegająca na **łączeniu elementów wolnościowych z odpowiedzialnością**: za planetę i środowisko naturalne, za ludzkość i za zrównoważony rozwój. Szeroka odpowiedzialność wymaga solidarności i zgody na interwencje, przede wszystkim o charakterze koordynacyjnym. We współczesnym świecie manifestacja odpowiedzialności odpowiedzialność nie dokonuje się metodą przymusu, narzucania i hierarchii. To raczej uświadamianie, perswazja i wielopoziomowe *governance*.

Współczesna filozofia polityki społecznej zawiera też istotne komponenty o charakterze motywacyjnym: do wzrostu aktywności zawodowej, do kształcenia, do zdrowego stylu życia, do dietności i odpowiedzialności za rodzinę, do szanowania środowiska naturalnego i zasobów naturalnych, do zachowań solidarnych, inkluzyjnych i zmniejszających nierówności. W motywowaniu do pożądaných zachowań zawarty jest zwykle określony system wartości, niekiedy zróżnicowany kulturowo czy politycznie. W Unii Europejskiej zestaw ten, z dość szerokim wachlarzem możliwości wyboru, zawarty jest w strategiach i polityce, przyjmowany wraz z europejskimi funduszami.

Historia polityki społecznej w państwach europejskich pokazuje, że element motywacyjny silnie ukierunkowywał realizowane modele polityki społecznej państw narodowych, które obecnie ulegają coraz bardziej jednokierunkowej zmianie (bardziej konwergencja niż *path dependency*). Z kierunków tego rozwoju wynikałaby istotna lekcja dla nas, kraju ekonomicznie doganiającego

zachodnich sąsiadów, a jednocześnie posiadającego poważne deficyty w rozwoju instytucjonalnym. Tymczasem Polska jako członek UE specyficznie reaguje na koncepcje społeczne, docierające z Komisji Europejskiej, stosującej miękkie metody harmonizacji i koordynacji w zakresie polityki regionalnej (polityki spójności) oraz związanej z kapitałem ludzkim czy polityki integracyjnej (inkluzyjnej). Z polskiej strony jest to reakcja pozbawiona ogólniejszej koncepcji; dostosowania są raczej fragmentaryczne i służą pozyskiwaniu unijnych środków. To oznacza, że znaczne fundusze UE przeznaczone na cele społeczne mogą być marnotrawione i lekceważone jako inwestycje rozwojowe.

4. Istotne wnioski wynikające z analizy rozwoju instytucji *welfare state*

Badania oceniające rozwój *welfare state* w krajach europejskich w zestawieniu z potrzebami polskiej polityki społecznej pokazują, że szczególnie ważne i obliczone na długotrwały efekt jest:

- Kształtowanie rozsądnej relacji między pomocą społeczną (ograniczoną testem dochodowym) i „motywowującymi” gałęziami świadczeń socjalnych (ubezpieczenia społeczne czy inne uwarunkowane oraz uniwersalne świadczenia). Chodzi o to, aby „nie wrzucać” kolejnych świadczeń do pomocy społecznej, a szczególnie świadczeń rodzinnych, rezygnując z w gruncie rzeczy odpowiedzialnej i motywacyjnej polityki społecznej wobec całego społeczeństwa.
- Kształtowanie rozsądnej relacji między świadczeniami rzeczowymi a transferami społecznymi. Świadczenia rzeczowe są społecznie bardziej efektywne, na co wskazują liczne badania, oczywiście tylko wtedy, gdy zarządzanie publiczne w tym zakresie jest dostatecznie skuteczne i efektywne kosztowo.
- Dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy (na dziś i na jutro). Konieczne jest pilne wyciągnięcie wniosków z błędnej koncepcji ograniczania kształcenia zawodowego w Polsce
- Prowadzenie korzystnej dla Polski (jako kraju, skąd ludzie wyjeżdżają) polityki migracyjnej, niewypychającej młodych ludzi do pracy za granicę. To jest transfer kapitału ludzkiego bez zabezpieczenia transferu zwrotnego – wspierającego potrzeby polskiego rynku pracy oraz zabezpieczenia świadczeń emerytalnych.
- Zdefiniowanie polityki rodzinnej i rozwijanie instytucji godzenia zadań rodzinnych z pracą zawodową partnerów, dzięki wprowadzeniu zasad zrównoważonego modelu „praca–życie”.
- Prowadzenie adekwatnej do zmian epidemiologicznych polityki zdrowotnej, ukierunkowanej na zdrowe starzenie się, respektującej znaczenie prewencji i rehabilitacji, dostęp do innowacji oraz skoordynowane zarządzanie publiczne w ochronie zdrowia. Opieranie się w tej polityce wyłącznie na koncepcji tzw. „uszczelniania systemu” i dalsza dezintegracja procesu postępowania medycznego jest błędna zarówno z punktu widzenia efektów zdrowotnych, jak i długofalowych efektów kosztowych w ochronie zdrowia.
- Weryfikacja rozkładu zadań między rząd i samorządy terytorialne, zgodnego z logiką oraz potrzebami realizacji podstawowych funkcji w sektorach społecznych, a szczególnie ochrony zdrowia, edukacji i rynku pracy. Polityka nadrzędności politycznej koncepcji decentralizacyjnej wobec merytorycznych funkcji głównych instytucji społecznych doprowadziła w polityce społecznej

do znacznych trudności koordynacyjnych, nietrafnie wydawanych środków, niekompetentnego zarządzania, a w odczuciach społecznych w wielu miejscach kraju – do przekonania o rządach lokalnych sił i nepotyzmie.

5. Projekty rządu na kryzys

W deklarowanych planach rządu rozwiązania w zakresie polityki społecznej mają charakter ograniczony i nastawiony na cele fiskalne; nie odnoszą się ani do głównych wyzwań rozwojowych, ani do dojmujących kwestii socjalnych, ani do jasno wyartykułowanej filozofii polityki społecznej. Przyjrzyjmy się trzem głównym propozycjom z obszaru polityki społecznej.

5.1. Przesunięcie wieku emerytalnego, mimo że ogólnie słuszne, wymaga jednak kompleksowego programu dotyczącego:

- wspierania zatrudnienia i przedsiębiorczości,
- rozwoju instytucji alternatywnych dla opieki sprawowanej przez rodzinę (wobec dzieci i osób w podeszłym wieku; w Polsce ponad 80 % potrzeb opieki długoterminowej i bez mała 50% potrzeb opiekuńczych nad małym dzieckiem realizuje się w rodzinie),
- programu zdrowotnego dla osób starszych (rozwój zasobów służących terapii chorób przewlekłych, rehabilitacji oraz opieki geriatrycznej),
- programu kształceniowego dla starszych pracowników.

Dopiero przygotowanie takiego programu połączone z ukazaniem instrumentów jego realizacji dałoby podstawę do kampanii społecznej na rzecz dłuższej aktywności zawodowej i z czasem do akceptacji tego kierunku. Bez tego przesuwanie granicy wieku emerytalnego może być odbierane przez społeczeństwo jako działanie czysto fiskalne; ograniczanie dostępu świadczeń emerytalnych dla osób, które z różnych powodów nie będą już miały pracy.

5.2. Zmiany dotyczące świadczeń rodzinnych, czyli ograniczenie tzw. becikowego i „rodzinnej” ulgi podatkowej nie zostały poparte ani rzeczową, ani klarowną ideologicznie argumentacją. *Nota bene* polityka rodzinna w Polsce nie była i nie jest przez władze, niezależnie od ich ideologicznej proweniencji, właściwie i uczciwie artykułowana. Jest przedmiotem bardzo częstych i różnokierunkowych zmian. W ciągu ostatniej dekady jest to trzecia zmiana kierunku. Tymczasem wyzwania obecnego czasu wymagają takich rozwiązań, które **sprzyjać będą jednocześnie wzrostowi zatrudnienia kobiet oraz ograniczaniu niekorzystnych tendencji w rozwoju populacji**. A że jest to możliwe, to wiadomo z doświadczeń wielu innych krajów. Konieczne jest wreszcie przyswojenie wniosków o korelacji między zatrudnieniem kobiet, przyjaznymi rodzinie świadczeniami i dzietnością (badania i analizy OECD – *Babies and Bosses*). To, co wynika z wszechstronnych i porównawczych badań, dowodzi, że dwa kierunki działań są szczególnie przyjazne rodzinie i pracy. Z jednej strony, są to uniwersalne świadczenia rzeczowe dla matek i małych dzieci: opieka okołoporodowa, usługi położnej i pediatry, dostępne instytucje opiekuńcze i wychowawcze oraz socjalnie „oprzyrządowana” szkoła. Z drugiej strony, są to takie rozwiązania organizacyjne wobec kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, które ułatwiają godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Często

jest to po prostu stosowanie elastycznej organizacji pracy, przestrzeganie norm pracy i likwidacja wszelkiej dyskryminacji.

5.3. Ograniczanie programów aktywnej polityki zatrudnienia. Działania w tym kierunku są zawsze wątpliwe, szczególnie na czasy kryzysu i wzrostu bezrobocia. Potrzebne jest poprawianie efektywności instrumentów (gdy będą co najmniej trafne, to będą bardziej skuteczne), a nie ich odrzucanie. To jest po prostu „wylewanie dziecka z kąpielą”. Stopa pracujących jest w Polsce nadal bardzo niska (wg BAEL w 2010 roku około 50%). Udział bezrobotnych (w tym - będących w młodym wieku) jest proporcjonalnie bardzo wysoki i brak działań w zakresie aktywnej polityki zatrudnienia oznacza, że podejmuje się świadomie politykę wykluczania oraz emigracji ogromnego potencjału zasobów pracy. Ponadto ten kierunek jest sprzeczny z innym – wydłużaniem aktywności zawodowej osób starszych.

W deklarowanych przez rząd działaniach niepokoi szczególnie lekceważenie szkoleń, tym bardziej, że rekompensują one niedostatki edukacyjne polskiego szkolnictwa w zakresie kształcenia zawodowego oraz generalnie - umiejętności. Niższa efektywność zatrudnieniowa szkoleń w ostatnich latach jest wynikiem słabego zarządzania tym obszarem (*nota bene* i kilku innymi) sfery publicznej w samorządach powiatowych. Czy wydatki na takie lub inne szkolenia były poprzedzone umiejętnym rozpoznaniem potrzeb (tak po stronie dostępnych pracodawców, jak i potencjalnych kandydatów na szkolenia)? Czy prowadzone szkolenia są przedmiotem ewaluacji?

Po raz kolejny rząd wycofuje się z prowadzenia odpowiedzialnej polityki zatrudnienia i aktywnej polityki rynku pracy (pierwsze takie wycofanie miało miejsce na przełomie dekad i przyniosło katastrofalne skutki dla ilościowego rozwoju zasobów pracy). Na ten cel i tak wydaje się zaledwie 0,4% PKB. Prowadzenie efektywnej polityki w tej dziedzinie nie jest oczywiście proste, wymaga budowania dobrych instytucji oraz zdobywania i kształcenia zaangażowanej kadry. Czy stać nas kolejny raz na przekreślenie tego, co z trudem już osiągnęliśmy? Czy w konsekwencji stać nas na dalsze ograniczanie dostępu do rynku pracy?

* * *

W sumie propozycje rządu nie są osadzone w szerszym kontekście społecznym, są sprzeczne w działaniach na rzecz starszych i młodszych i mogą mieć niekorzystne efekty rozwojowe, szczególnie w zakresie wzrostu podaży zasobów pracy. Plany rządu powinny być zakotwiczone w zdefiniowanych kierunkowo działaniach. W Strategii rozwoju kraju Polska 2030 zostały wprowadzone główne z nich zapisane, ale nie wynikają z nich konkretne programy i zróżnicowane scenariusze (na różne sytuacje) rozwoju społecznego.

Każdy kryzys zwiększa zakres tzw. kwestii socjalnych i osłabia korzystne trendy rozwoju społecznego. Obecny kryzys ma charakter globalny i sytuacje w poszczególnych krajach są w znacznej mierze wyrazem oddziaływania czynników zewnętrznych. Dotyczy to także sposobów reakcji na kryzys. Są one bowiem w coraz mniejszym stopniu wyrazem realizacji krajowych strategii polityki społecznej, zawierających element ochrony pewnych grup i aktywności społecznych, a w coraz większym stopniu wyrazem standardowych programów ograniczania finansów publicznych,

niezależnie od ich merytorycznej zasadności w odniesieniu do sytuacji konkretnego kraju. Dlatego patrzymy na nasze potrzeby rozwojowe i nasze nierówności, tak dostosowując działania, aby nie marnować tego, co już zdobyliśmy; nie cofać się, ale działać efektywniej i dostrzegać wyzwania przyszłości.

grudzień 2011