

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
www.ips.uw.edu.pl/rszarf
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Aktywna polityka społeczna (wersja z 22.11.2006)

Praca, aktywność, aktywizacja

Od lat 1980. coraz częściej w dyskusjach nad polityką społeczną na forach międzynarodowych i krajowych pojawia się opinia, że powstaje i rozpowszechnia się jej nowa wersja, która w dość istotny sposób różni się od tego, co za politykę społeczną uchodziło wcześniej. Towarzyszy temu przekonanie, że ta wcześniejsza jej wersja, w której ważną była idea „państwa opiekuńczego” popadła w stan kryzysu i jest już przestarzała w obliczu całkiem nowych wyzwań. W tym kontekście głównie mowa o *workfare state* oraz o „aktywnej polityce społecznej” (APS), a programy realizowane w jej ramach określane są jako „aktywne” lub „aktywizujące”.

Określenie angielskie jest neologizmem powstałym z połączenia słów *work* (praca) i *welfare* (w USA jest to synonim świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). W polskich tłumaczeniach trudno oddać to powiązanie polityki zatrudnienia i pomocy socjalnej, np. „państwo wspierające pracę”¹, sugeruje, że mamy do czynienia z państwem, które bierze na siebie odpowiedzialność za poziom zatrudnienia, a to może oznaczać bardzo różne rodzaje polityki niekoniecznie związane z polityką społeczną czy pomocą socjalną. Bliższe sensowi *workfare state* jest raczej wyrażenie „państwo skłaniające do pracy” (głównie ubogich), oddaje ono bowiem paternalistyczny rys tego podejścia (społeczeństwo dyktuje przynajmniej części obywateli jak mają żyć), a także stosowane w jego ramach instrumentarium, w którym obecne są również bodźce wymuszające pewne zachowania. Nie należy jednak tego kojarzyć z jakąkolwiek formą przymusu poza tą, która ma charakter ekonomiczny, np. jeżeli obywatel czegoś nie zrobi lub zrobi nie tak, jak tego chce społeczeństwo lub jego przedstawiciel, to nie dostanie pomocy finansowej lub dostanie jej mniej.

Praca oczywiście wiąże się z aktywnością zarówno w zwykłym sensie tego słowa (trudno wyobrazić sobie pracę nieaktywną, polegającą na nicnierobieniu), jak i z aktywnością zawodową, czyli pracowaniem w konkretnym zawodzie lub poszukiwaniem zatrudnienia tego rodzaju. Zauważmy jednak, że aktywność można rozumieć szerszej niż tylko przez pryzmat zarabiania na życie w określonym zawodzie czy na konkretnym stanowisku pracy, np. będzie nią również wolontariat czy udział w zajęciach edukacyjnych. Jest to podstawa do wyróżnienia szerszej polityki wspierania lub skłaniania obywateli do aktywności w różnych ważnych dla społeczeństwa rolach oraz polityki, będącej tylko jej częścią, która ma na celu zwiększenie odsetka pracujących, czyli aktywnych zawodowo. W tym przypadku można również wyróżnić podejście szersze, gdy chodzi o ogólne podniesienie poziomu zatrudnienia, oraz węższe, gdy działania adresujemy do tych, których szanse na zatrudnienie są wyraźnie mniejsze, np. młodzież bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, osoby

¹ Używa go m.in. S. Golinowska - „Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę (*workfare state*)”, w: B. Balcerzak-Paradowska red. „Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

niepełnosprawne, osoby starsze w wieku przedemerytalnym, długotrwale bezrobotni. Osoby należące do tych kategorii korzystają z różnego rodzaju świadczeń pieniężnych, co jest jedną z podstaw powiązania kierowanej do nich polityki zatrudnienia z polityką socjalną.

W każdym społeczeństwie praca jest istotna z wielu powodów i dlatego zbyt duży odsetek niepracujących będzie prędzej czy później uznany za poważny problem ekonomiczny, polityczny, społeczny, psychologiczny i moralny. Relacja między liczbą pracujących zawodowo a liczbą niepracujących w społeczeństwie zależy od wielu różnych czynników, np. gospodarczych (wahania koniunktury), demograficznych (zmiany struktury wiekowej ludności pod wpływem ruchu naturalnego i migracji), kulturowych (normy sprawiające, że to kobiety zajmują się głównie domem i dziećmi), społecznych (dyskryminacja pewnych grup rasowych lub etnicznych).

Na pierwszy rzut oka trudno przyjąć, aby klasyczna polityka społeczna, której głównym przesłaniem jest ochrona pracowników, czyli słabszej strony w stosunkach pracy, i poziomu ich życia w razie wystąpienia niezdolności do zarobkowania w uzasadnionych sytuacjach (ryzyka socjalne), a tym bardziej sama pomoc społeczna, z której korzysta niewielka część ludności zdolnej do pracy, miały tu jakieś istotniejsze znaczenie. Nieco lepiej to zrozumiemy, gdy zdamy sobie sprawę, że w aktywnej polityce społecznej nie chodzi o wspieranie pracy lub skłanianie do niej wszystkich obywateli, ale tylko tych, którzy są w trudniejszej niż inni sytuacji ekonomicznej i społecznej. Praca ma być dobra zarówno dla ich poziomu życia, jak i morale.

Geneza i sens APS

Pojawienie się tego rodzaju trendu w polityce społecznej ostatnich kilku dziesięcioleci związane jest m.in. ze wzrostem bezrobocia i bierności zawodowej oraz powiązaniem tego zjawiska z polityką zabezpieczenia społecznego, utożsamianą głównie z wypłacaniem świadczeń pieniężnych w razie wystąpienia ryzyk socjalnych takich, jak w szczególności bezrobocie, niezdolność do pracy i starość. Powiązanie to polega nie tylko na tym, że fundusze na świadczenia mają mniejsze wpływy i większe wydatki, gdy mniej osób pracuje (nie płacą wtedy podatków i składek), a przybywa uprawnionych do pomocy. W takiej sytuacji obawy wzbudza stan finansów publicznych oraz ewentualne skutki gospodarcze rosnących obciążeń fiskalnych i to jest również uzasadnienie dla aktywnej polityki społecznej. Właściwa teoria mówi, że świadczenia powiększają problem bezrobocia i bierności zawodowej (ogólnie nie-zatrudnienia), stanowiąc bodziec do dezaktywizacji zawodowej zwłaszcza wśród tych obywateli, którzy mają ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie. Dobrze oddaje ten punkt widzenia opinia jednego z polskich ekspertów: *„Tymczasem u nas nadal stosuje się różnego rodzaju zachęty do wychodzenia z rynku pracy: wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne, renty...”*².

Zasiłki w razie bezrobocia są tu szczególnie podejrzane, gdyż zastępują one w części wynagrodzenie za pracę osobom do niej zdolnym, czego skutkiem ubocznym może być zniechęcenie do poszukiwania zatrudnienia i życie z zasiłku łączone z dorywczą lub stałą pracą na czarno. Przy dłuższych okresach bezrobocia zasiłki o charakterze ubezpieczeniowym zastępowane są przez niższe zasiłki z pomocy społecznej, a rodziny ubogich bezrobotnych uprawnione są dodatkowo do zasiłków i dodatków rodzinnych. Zasiłki z ubezpieczenia lub podobne w przypadku bezrobocia wypłacane są przez krótki czas (w Polsce 6, 12 lub 18 miesięcy w zależności od relacji lokalnej stopy bezrobocia do średniej w kraju).

Przedmiotem podejrzeń o dezaktywizujące skutki stały się również renty dla osób niezdolnych do pracy. Może się to wydawać paradoksalne, jeżeli pomyślimy, że niezdolny do

² „Państwo wspierania dobrej pracy”, rozmowa H. Dziarskiej z S. Golinowską i M. Bonim (18.07.2006), treść rozmowy dostępna jest na stronach Polskiego Radia - www.polskieradio.pl w dziale archiwum.

pracy oznacza osobę całkowicie niezdolną do jakiejkolwiek pracy. W orzecznictwie o inwalidztwie uwzględnia się jednak niezdolność częściową, a praca oznacza zwykle zatrudnienie w dotychczasowym zawodzie. W związku z tym przyznanie renty może zniechęcać do poszukiwania i podejmowania pracy przez osoby, które zachowały częściową zdolność do niej w zawodzie dotąd wykonywanym lub innym. Potencjał dezaktywacyjny rent może być większy niż zasiłków z pomocy społecznej, gdyż są wyższe, a warunkiem ich otrzymania jest demonstrowanie niezdolności do pracy. Ponadto, poza rentami okresowymi dla osób rokujących odzyskanie sprawności w wyniku rehabilitacji są też renty stałe.

Również starość, wyznaczana przez wiek emerytalny i uprawniająca pracujących odpowiednio długo do emerytury, przy wydłużaniu się życia, okazuje się być mniej związana z niepełnosprawnością, a wyjątki czynione od wieku emerytalnego w ramach wcześniejszych emerytur oraz świadczenia dla osób w wieku przedemerytalnym sprawiają, że dezaktywacja z tym związana obejmuje nie tylko osoby w wieku emerytalnym. Jeżeli dodamy do tego zjawisko starzenia się społeczeństwa, to od razu pojawi się problem źródeł finansowania coraz większej populacji nieaktywnych emerytów, którzy mogliby jeszcze pracować.

Obok powyższych poglądów popularne stały się też teorie, że regulacje w zakresie stosunków pracy polegające na zachęcaniu do działalności związkowej, ochronie pracowników przed zwolnieniami, wyznaczaniu płacy minimalnej, podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dbaniu o przestrzeganie innych praw pracowniczych również przyczyniają się do pogłębiania problemu bezrobocia i bierności zawodowej, gdyż utrudniają przepływy z i do zatrudnienia, a także powiększają koszty tworzenia miejsc pracy.

Przy takich założeniach polityka skłaniania do pracy może być uznawana za zerwanie z tradycją całej dotychczasowej polityki społecznej, która miała na celu wzmocnienie pozycji pracowników w stosunkach z zatrudniającymi i kierującymi ich pracą oraz ochronę poziomu życia w razie wystąpienia ryzyk socjalnych i ubóstwa. W najlepszym razie cele te stają się mniej istotne w porównaniu z maksymalizacją zatrudnienia w grupach uprawnionych do korzystania ze świadczeń pieniężnych. Wagę pracy podkreśla się stwierdzając, że jest ona nie tylko źródłem produktu narodowego, podstawą utrzymania dla pracowników i ich rodzin oraz środków na cele publiczne, ale stanowi również zasadniczą formę uczestnictwa w społeczeństwie i integracji z nim, daje zadowolenie z życia, zapobiega schodzeniu na złą drogę (młodzież) i jest moralnym obowiązkiem każdego, a już szczególnie tych, którzy dostają jakieś formy pomocy finansowej od społeczeństwa pracujących i powinni to odwzajemnić własną aktywnością.

Reformom polegającym na uelastycznianiu rynku pracy, ograniczeniu dostępu do świadczeń pieniężnych i zmniejszaniu ich wysokości towarzyszą również działania nastawione na poprawę „zatrudnialności” przez edukację, szkolenia, rehabilitację, psycho i socjoterapię, a także na zwiększenie liczby miejsc pracy subsydiowanej i zatrudnienie socjalne w trzecim sektorze (gospodarka społeczna), podwyższanie niskich płac innymi sposobami niż przez wzrost płacy minimalnej (zwolnienia podatkowe i składkowe, dodatki aktywizacyjne, kredyty podatkowe, czasowe zachowanie uprawnień do pomocy po podjęciu zatrudnienia), zapewnianie opieki dla dzieci oraz modernizacji zabezpieczenia społecznego, aby stało się ono bardziej proaktywne, np. wprowadzanie dodatkowych warunków związanych z udziałem w programach aktywizacji przy wydawaniu decyzji świadczeniowych. Całość ma stworzyć system pozytywnych i negatywnych bodźców, które będą zniechęcały do życia ze świadczeń socjalnych i zachęcały do aktywności zawodowej i odzyskania samodzielności ekonomicznej.

Wzajemność i niezależność jako uzasadnienia APS

Powyżej skoncentrowano się tylko na jednym uzasadnieniu aktywnej polityki społecznej, w którym wskazywano, że kształt i treść tradycyjnej polityki ochrony pracy i bezpieczeństwa socjalnego, z naciskiem na znaczenie pomocy społecznej, przyczynia się do zaostrzania takich problemów, jak bezrobocie i bierność zawodowa, szczególnie w tych grupach, gdzie występują mniejsze szanse na zatrudnienie. Jest jednak wiele innych argumentów, które sprawiają, że programy aktywizujące cieszą się tak dużym poparciem z prawej i lewej strony współczesnej sceny politycznej.

Skłanianie do pracy odbiorców świadczeń przedstawia się jako zgodne z zasadą wzajemności (uważaną niekiedy za fundament życia społecznego). Szczególnie przemawia do wyobraźni w takim kontekście stwierdzenie, że tradycyjne świadczenia socjalne to „coś za nic”, prawa bez żadnych obowiązków, czyli przywileje. Premier Australii J. Howard - w ramach koncepcji „nowoczesnego konserwatyzmu” polityki społecznej – ujął to tak: „*ci, którzy otrzymują taką pomoc [rządu dla będących w rzeczywistej potrzebie] powinni coś oddać społeczeństwu w zamian...*”³.

Takie myślenie trudno jednak pogodzić z konstrukcją ubezpieczenia społecznego, które jest głównym mechanizmem zabezpieczenia społecznego w Europie i nie tylko tu, gdyż warunkiem otrzymania świadczeń jest staż pracy, dłuższy w przypadku emerytur i krótszy w przypadku rent i zasiłków dla bezrobotnych, oraz obowiązkowe opłacanie w tym czasie składki. W dodatku każdy pracujący płaci podatki od swojego wynagrodzenia. Ubezpieczeni wnoszą w ten sposób wkład do wspólnego dobra, a korzystając następnie ze świadczeń nie łamią zasady wzajemności. Sytuacja ma się nieco inaczej w przypadku klasycznej pomocy społecznej, gdyż nie wymaga ona uprzedniego okresu zatrudnienia, ani opłacania żadnych składek, wystarczającym powodem jest ubóstwo i trudna sytuacja życiowa oraz ewentualnie dzieci na utrzymaniu (zasiłki rodzinne, jeżeli nie są powszechne).

Problem z zasadą wzajemności w odniesieniu do pomocy społecznej jest taki, że może ona być słabo uzasadniona. Pomoc tego rodzaju tradycyjnie była przeznaczona dla osób niezdolnych do pracy i samodzielnego utrzymania oraz bez rodziny, która byłaby w stanie udzielić im wsparcia. Żądanie wzajemności w takich przypadkach może wydać się zbyt daleko idące, gdyż jedną z cech sytuacji tych ludzi jest to, że niczego w zamian za pomoc dać nie mogą. Gdy chodzi o kobiety z dziećmi można przyjąć, że samo rodzenie i zajmowanie się dziećmi, jako ważne ze społecznego punktu widzenia, spełnia test wzajemności (pomijam antyfeministyczny wydźwięk takiego myślenia). Można co prawda wymagać, aby opieka i wychowanie były dobrej jakości, ale w przypadku drastycznego naruszenia tej normy społeczeństwo interweniuje z pomocą różnych instytucji i instrumentów.

Wydaje się więc, że jedyną kategorią, do której zasada wzajemności ma nieco bardziej uzasadnione zastosowanie są długotrwale bezrobotni zdolni do pracy, nie mający dzieci na utrzymaniu, którzy dotąd wcale lub niewiele pracowali (a więc ich przeszły wkład do dobra wspólnego był niewielki). Jest to jednak jedna z kategorii bezrobotnych, która powinna być obsługiwana przez urzędy pracy, gdyż to one zostały powołane do rozwiązywania problemów z zatrudnieniem, a aktywne programy rynku pracy powinny być ich standardowym narzędziem. Kierowanie długotrwale bezrobotnych bez innych problemów do pomocy społecznej wydaje się więc błędem, który z zasadą wzajemności nie ma wiele wspólnego.

Dodatkowy argument osłabiający wymowę zasady wzajemności w pomocy społecznej jest taki, że w ten sposób nierówno traktujemy obywateli. Dlaczego nie żąda się wzajemności w postaci pracy lub innych form aktywności od niepracujących, ale zdolnych do pracy osób bogatych, albo od tych ubogich, którzy nie korzystają jednak z pomocy społecznej? Poszanowanie, ochrona i realizacja ich praw do własności, do bezpieczeństwa

³ Przemówienie do „Australijskiego nieograniczonego okrągłego stołu” pt. „Building a Stronger and Fairer Australia: Liberalisation in Economic Policy and Modern Conservatism in Social Policy”. Zapis przemówienia dostępny jest na stronach Premiera Australii - www.pm.gov.au.

osobistego, do wolności i innych jest kosztowna, czy i więc oni nie otrzymują czegoś za nic? Skupianie uwagi tylko na zachowaniach ubogich, korzystających z pomocy wiąże się z tradycyjną stygmatyzacją tych grup przez przedstawicieli „klas wyższych”, tzn. przypisywaniem im rozmaitych wad moralnych, np. lenistwa, niewdzięczności, nieodpowiedzialności, rozwiązłości, rozrzutności, przestępczych skłonności itp. Jest to oczywiście obraz równie prawdziwy, jak ten, że klasa średnia i wyższa zachowuje się wzorowo i reprezentuje wszelkie cnoty.

Drugie z uzasadnień aktywnej polityki społecznej, któremu warto poświęcić nieco uwagi mówi o tym, że jest to droga ku samodzielności i niezależności ekonomicznej. Już jeden z ojców współczesnej socjologii G. Simmel twierdził, że tym, co czyni ubogim nie jest brak środków utrzymania, ale otrzymywanie pomocy z tego powodu. Amerykańscy neokonserwatyści z lat 1980. przekonywali, że to źle zaprojektowana pomoc socjalna prowadzi do utrwalania sytuacji, które są powodem jej przyznawania. Jest to więc błędne koło lub samonapędzający się mechanizm. G. Gilder z pogardą pisał o „światku opieki społecznej” w USA, który rozprzestrzenia „zarazę uzależnienia”, a za wzór stawiał francuską politykę świadczeń rodzinnych. Kreda Gildera było następujące: „*Jedyną pewną drogą wyjścia z ubóstwa jest zawsze praca, rodzina i wiara*”⁴ oraz „*Aby odnieść sukces, ubogi najbardziej potrzebuje ostrogi swej nędzy*”⁵. Twierdził on, że amerykańska pomoc socjalna prowadzi do podważenia tych zasadniczych prawd, np. zbyt wysokie zasiłki zniechęcają do pracy, a pomoc dla samotnych matek powoduje osłabienie instytucji małżeństwa i demoralizację mężczyzn. Na tym tle walka z „zarazą uzależnienia” od „światka opieki społecznej” wydaje się celem priorytetowym.

W takim świetle polityka skłaniania do pracy wydaje się być dobrą alternatywą dla uzależniającej opieki społecznej: „*Sercem reformy socjalnej jest wspieranie pracy i wymaganie od wszystkich świadczeniobiorców, aby zrobili wszystko co tylko mogą, aby skończyć ze swoim uzależnieniem od pomocy i zdobyć bezpieczny punkt zaczepienia w świecie pracy*”⁶. Ze względu na to, że głównym przejawem uzależnienia jest długość okresu pobierania świadczeń, sukces w walce z tym zjawiskiem polega na maksymalnym jego skróceniu. Pomagają w tym oczywiście limity czasowe, o których będzie mowa dalej. Czy jednak zależność środków utrzymania głównie od pomocy społecznej jest najgorszym, co może się przydarzyć ubogim? A co z zależnością od łamiących prawa pracownicze pracodawców, od niskopłatnej i poniżającej pracy, od długów i wierzycieli, od właścicieli tanich i obskurnych mieszkań na wynajem czy od agresywnych i nadużywających alkoholu współmałżonków?

Poza przywracaniem ładu wzajemności i ideału niezależności programy aktywizacji i skłaniania do pracy uważa się za panaceum na wiele różnorodnych problemów, np. społeczne niedostosowanie, upadek etosu pracy, nadmierne koszty polityki społecznej, szarą strefę, niesprawiedliwość tradycyjnych programów socjalnych, upadek poparcia dla polityki społecznej, ubóstwo i bezrobocie, nadmierny wzrost płac, niski poziom kwalifikacji, pozamałżeńskie i nastoletnie macierzyństwo itp.⁷ Trudno uwierzyć, że tak wielkie nadzieje wiąże się z pomocą społeczną, która jeszcze nie tak dawno uznawana była za margines współczesnej polityki społecznej. Jest tak przynajmniej w USA, gdzie problematyka ta utożsamiona z programem AFDC i powiązana z podziałami rasowymi, stała się przedmiotem

⁴ G. Gilder „Bogactwo i ubóstwo”, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2001, s.133.

⁵ Tamże, s.199.

⁶ Zdanie pochodzi z dokumentu pt. „Working Toward Independence” z lutego 2002, który dostępny jest na stronach Białego Domu - www.whitehouse.gov.

⁷ Wszystkie te argumenty podważa G. Standing w książce „Beyond the New Paternalism. Basic Security as Equality”, Verso, London New York 2002.

ożywionej debaty politycznej i gruntownej reformy pod radykalnym hasłem „*koniec z opieką społeczną jaką znamy*”.

APS w USA

Najbardziej radykalne i wyraziste przejawy aktywnej polityki społecznej skierowanej do rodzin korzystających z pomocy społecznej znaleźć można w Stanach Zjednoczonych. Ich kulminacja nastąpiła w 1996, gdy uchwalono ustawę o pojednaniu osobistej odpowiedzialności z szansami na pracę⁸. Prezydent W. Clinton powiedział wówczas przy jednej z okazji, że będzie popierał „*centralne założenie reformy socjalnej, to które jest zawarte we wszystkich przedłożonych projektach ustaw: każdy, kto tylko może musi pracować*”⁹. Praca nie powinna być jedną z dostępnych obywatelowi opcji do wyboru, ale sposobem na życie, który popiera państwo w swojej polityce.

Główną grupą, której sytuacja miała się zmienić w wyniku tej reformy były rodziny korzystające z zasiłków wypłacanych w ramach jednego z programów pomocy społecznej dla rodzin (Aid to Families with Dependent Children, AFDC). Już sama zmiana nazwy tego programu jest charakterystyczna, gdyż podkreślono w niej zarówno tymczasowość pomocy, jak i to, że jest ona skierowana tylko do rodzin w potrzebie (Temporary Assistance for Needy Families, TANF). W USA zalicza się tę politykę do działu świadczeń rodzinnych i nie obejmuje ona m.in. odbiorców emerytur i rent z ubezpieczenia społecznego.

Reforma polegała na takim przemodelowaniu systemu pomocy społecznej, aby służyła ona przede wszystkim zatrudnieniu i usamodzielnieniu korzystających z zasiłków w ciągu względnie krótkiego czasu (do dwóch lat). Ustalono przy tym ostateczny limit czasowy w ciągłym udzielaniu pomocy finansowej na pięć lat. Warunki obowiązkowej aktywności, które określono w liczbie godzin na tydzień, poza zatrudnieniem niesubsydiowanym (również w niepełnym czasie pracy) lub subsydiowanym w sektorze prywatnym lub publicznym (dodatkowo wspieranym ze środków publicznych), obejmowały m.in. szkolenie zawodowe do 12 miesięcy, praktyki i staże na stanowiskach pracy, prace na rzecz społeczności lokalnej, opiekę nad dziećmi z podobnych rodzin, poszukiwanie pracy do 6 tygodni. Ponadto uruchomiono też inne działania, m.in. zwiększono nakłady na usługi opieki nad dziećmi dla ubogich rodzin, umożliwiono też korzystanie ze świadczeń zdrowotnych do roku po podjęciu pracy i usamodzielnieniu. Nowy program w porównaniu z AFDC jest też o wiele bardziej zindywidualizowany w odniesieniu do diagnozy sytuacji klientów i ustalania indywidualnego planu ich aktywizacji oraz zdecentralizowany w tym sensie, że pozostawiono wiele swobody stanom w ustalaniu form pomocy i w korzystaniu z federalnych pieniędzy (*block grant*). W programie zawarto również pewne ogólne cele określone ilościowo, np. stany mają zapewnić, że co najmniej 50% pobierających świadczenia z TANF będzie aktywizowanych w odpowiednim wymiarze czasu.

Wśród wielu rozwiązań, które uzupełniały reformę za najważniejsze należy uznać system kredytów podatkowych (Earned Income Tax Credit, EITC), którego celem jest podnoszenie dochodów najmniej zarabiających rodziców (a w pewnych okolicznościach również osób bez dzieci) poprzez system podatkowy. Jest to przynajmniej częściowa odpowiedź na problem nazywany pułapką ubóstwa, który ma polegać na tym, że wynagrodzenia za niskopłatną pracę po podatkach i składkach okazują się niższe niż to, co można uzyskać z pomocy społecznej i dorywczej pracy na czarno. Działanie EITC polega na tym, że wraz ze wzrostem wynagrodzenia rośnie też kredyt podatkowy, którego wysokość

⁸ Ustawa z 22 sierpnia 1996, oryginalna nazwa „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act”, oznaczenie amerykańskie P.L. 104-193.

⁹ Przemówienie W. Clintona do Narodowego Stowarzyszenia Gubernatorów z 16.07.1996, dostępne m.in. na stronie The American Presidency Project - www.presidency.ucsb.edu.

porównana ze zobowiązaniami podatkowymi daje zmniejszenie wymiaru podatku lub świadczenie wypłacane przy rocznym rozliczaniu podatkowym. Wielkość kredytu rośnie do pierwszego progu, następnie nie zmienia się do kolejnego, od którego zaczyna się zmniejszać do zera. Klasyczny zasiłek o stałej wysokości zwolniony z podatku i składki wypłacany po spełnieniu kryterium dochodowego (dochód w gospodarstwie domowym niższy niż pewna kwota ustalona dla niego) uznaje się za rozwiązanie gorsze właśnie ze względu na pułapkę ubóstwa.

W niektórych stanach do *workfare* dodawano instrumenty, które miały na celu wpływanie na zachowania edukacyjne (*learnfare*), prokreacyjne i małżeńskie nastoletków, nastoletnich matek i samotnych bezrobotnych kobiet (*bridefare*). Wprowadzono więc możliwość zmniejszania lub nieprzyznawania zasiłków w przypadku porzucenia szkoły czy urodzenia dziecka poza związkiem małżeńskim, bodźcem pozytywnym były m.in. dodatki do zasiłków za zawarcie małżeństwa.

Niskiemu zasiłkowi podstawowemu mogą więc towarzyszyć rozwiązania polegające na tym, że za każde dobre zachowanie można dostać finansowe plusy, a za każde złe - finansowe minusy włącznie z odebraniem całej pomocy. Ubogich stawia się najpierw przed wyborem kilku opcji aktywizacyjnych, z których jedną muszą wybrać, jeżeli w ogóle chcą otrzymać pomoc, a następnie premiuje się ich za dobre zachowania i karze za złe (dobre są zaś zwykle te, które zgodne są z tradycyjnymi poglądami na pracę, małżeństwo, rodzinę i gospodarstwo domowe). Łagodniejszą formą takiej polityki jest uznanie, że część pomocy należy się z tytułu ubóstwa i nie wymaga udziału w aktywizacji, natomiast reszta uzależniona jest od aktywności, czyli dobrych i złych zachowań. O łagodności świadczy też liczba opcji, jakie daje się do wyboru oraz możliwość wpływu na to ze strony samych zainteresowanych.

Skuteczność polityki skłaniania klientów pomocy społecznej do pracy w USA najczęściej przedstawiana jest za pomocą porównania liczby korzystających z zasiłków AFDC w 1996, która wynosiła w sierpniu tego roku 4,4 mln i jej spadku po reformie - we wrześniu 2005 klientów TANF było 1,9 mln.¹⁰ Sama liczba zarejestrowanych świadczeniobiorców nie jest dobrym wskaźnikiem sukcesu, gdyż celem programu było skłanianie do pracy. Osiągnięcia reformy powinny być więc mierzone poprzez porównanie wpływu, jaki miała ona na poziom zatrudnienia rodzin uprawnionych do pomocy społecznej z wpływem, który osiągnęto w tym zakresie przed jej wprowadzeniem w życie. Jeżeli dodamy do tego, że głównym celem pomocy społecznej jest ochrona przed ubóstwem, to należy zbadać sprawę również pod tym względem. Mogłoby się bowiem okazać, że zredukowano liczbę rodzin korzystających z pomocy społecznej o 50%, ale nie wpłynęło to na poziom ich życia lub co gorsza obniżył się on.

W ocenie zwolenników kontynuowania programu TANF przyczynia się on nie tylko do ograniczenia liczby klientów pomocy społecznej, ale również do zwiększenia odsetka pracujących samotnych matek i zmniejszenia stopy ubóstwa wśród dzieci (w tym dzieci afroamrykańskich i latynoskich), ale bardziej obiektywne spojrzenie prezentowane przez naukowców jest mniej optymistyczne. Jest tak głównie dlatego, że poziom życia ubogich rodzin zależy od wielu innych czynników i programów poza pomocą społeczną, np. czynniki gospodarcze decydują o wielkości i strukturze popytu na pracę, a wysokość płacy minimalnej i świadczenia z ubezpieczenia społecznego mogą mieć dużo większy wpływ na poziom ubóstwa dzieci. Dla porównania wydatki na TANF w 2005 wynosiły 10 mld \$, a na ubezpieczenie społeczne 500 mld \$¹¹.

¹⁰ Dane za: Federal Register tom 71, nr 125 z 29.06.2006, s. 37454. Dokument dostępny na stronach The U.S. Government Printing Office - www.gpoaccess.gov.

¹¹ Dane za: N.K. Cauthen „Looking Forward, Looking Back Reflections on the 10th Anniversary of Welfare Reform”, National Center for Children in Poverty, document dostępny na stronach NCCP - www.nccp.org.

Europejski dyskurs o APS

Te same uwarunkowania, które sprawiły, że problem ubóstwa powrócił na forum publiczne w USA pojawiły się również w Europie. Było ono jednak rozumiane inaczej, głównie jako problem niedostatecznych zasobów (nie tylko materialnych), które nie pozwalały na osiągnięcie poziomu i stylu życia uznawanego w społeczeństwie za minimalnie przyzwoity (ubóstwo relatywne). W USA oficjalnie definiuje się ubóstwo w kategoriach absolutnych, na co dowodem jest stosowanie od lat 1960. granicy trzykrotności wydatków na oszczędny koszyk żywnościowy dla gospodarstw domowych różnych typów, w Unii Europejskiej przyjęto natomiast próg 60% mediany dochodów ekwiwalentnych.

Wyrazem tych różnic w podejściu do problemu ubóstwa jest też popularność pojęcia wykluczenia społecznego w Europie i postrzeganie sytuacji ubogich przez pryzmat barier w dostępie do środków umożliwiających uczestnictwo w społeczeństwie oraz problemów z realizacją praw pracowniczych i socjalnych, które takie środki miały zagwarantować.¹² Przywiązanie do idei praw społecznych sprawia, że retoryka przekształcająca prawo do pracy w obowiązek pracy w zamian za zasiłki trudno się przyjmuje w społeczeństwach europejskich. Jeżeli potraktujemy poważnie realizację prawa do pracy dla wszystkich, a więc i dla tych, których zdolność do pracy i potencjalna wydajność są mniejsze niż u innych, wymagać to będzie użycia dodatkowych środków i instrumentów dostosowanych do indywidualnych sytuacji, z wyłączeniem jednak ograniczania realizacji prawa do godnego poziomu życia. Pierwszym z celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stało się więc: „*ulatwienie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępie do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług*”¹³. Jak jednak pogodzić równoczesną realizację tych praw przy założeniu, że ludzie mobilizują się do poszukiwania i podejmowania pracy przede wszystkim wtedy, gdy nędza zagląda im w okna?

Już trzynaście lat temu w dokumencie o konsultacyjnym charakterze „Zielona Księga. Europejska polityka społeczna”, uznano, że nowe warunki takie, jak m.in. globalizacja i rewolucja technologiczna powodują nowe wyzwania: dynamiczne i stabilne środowisko makroekonomiczne, fundamentalne zmiany strukturalne oraz „*dynamiczny ale sprawiedliwy proces dostosowania społecznego*”.¹⁴ Odpowiedzią na to ostatnie wyzwanie miała być nie tylko aktywna polityka rynku pracy nastawiona na ogólne zwiększenie zatrudnienia (zmiany w strukturze gospodarki zwykle wiążą się ze spadkiem zatrudnienia i wzrostem bezrobocia), ale również aktywna polityka zabezpieczenia społecznego, która byłaby nastawiona „*mniej na utrzymanie poziomu dochodu, a bardziej na pomaganie słabszym (vulnerable) jednostkom w integracji z gospodarką i społeczeństwem*”.¹⁵

Całkiem niedawno (luty 2006) Komisja Europejska wydała komunikat, w którym mowa o tym, że nadal w Europie jest dość duża zbiorowość ludzi, którzy mają niewielkie perspektywy na pracę, co grozi im ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Przed ubóstwem chroni polityka minimalnego dochodu gwarantowanego, czyli pomoc społeczna, ale równocześnie „*musi ona wspierać integrację z rynkiem pracy tych, którzy są zdolni do pracy*”. W tym kontekście największym wyzwaniem jest zapewnienie, aby „*polityka zabezpieczenia społecznego skutecznie przyczyniała się do mobilizowania ludzi zdolnych do pracy, przy*

¹² Tak rozumiano wykluczenie społeczne w raportach Europejskiego Obserwatorium Krajowych Polityk Walki przeciw Wykluczeniu Społecznemu, którym kierował G. Room.

¹³ Europejska Strategia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem przyjęta w 2000 r.

¹⁴ „Green Paper. European Social Policy. Options for the Union”, listopad 1993, Komisja Europejska, COM 93/551, s.18.

¹⁵ Tamże.

osiąganiu szerszego celu, którym jest zagwarantowanie przyzwoitego poziomu życia dla tych, którzy są i pozostaną poza rynkiem pracy”.¹⁶

Zauważmy, że wciąż mamy tu odwoływanie się do kategorii „zdolnych do pracy”, to właśnie ich należy aktywizować. Pytanie tylko, czy pozostał jeszcze ktoś, kto zaliczałby się do niezdolnych do pracy, skoro pracować mogą osoby niepełnosprawne fizycznie, zmysłowo i intelektualnie, a także chore psychicznie (np. biorący leki schizofrenicy) czy uzależnione (trzeźwi alkoholicy lub narkomani na terapii zastępczej)¹⁷. Ponadto, dochody z pracy mają taki sam wpływ na poziom życia jak dochody z innych źródeł. Z perspektywy konsumpcji nie ma znaczenia skąd pochodzą pieniądze, które wymieniamy na to, co nam potrzebne na rynku. Gdy jednak stwierdzimy, że praca lub inna aktywność podobna do pracy jest głównym instrumentem integrowania ludzi z gospodarką i społeczeństwem, to wybór polityki zatrudnienia wszystkich zdolnych do pracy jest oczywisty, szczególnie jeżeli do tego dodamy założenie, że dochody z pracy są wyższe niż ze świadczeń, a praca przebiega zgodnie z rozwiniętymi standardami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W ten sposób jednocześnie osiągamy integrację ze światem pracy i zapewniamy bezpieczeństwo socjalne.

Problemy z takim podejściem są co najmniej dwa. Pierwszy wydaje się nieco łatwiejszy do rozwiązania i sprowadza się do tego, jak ograniczyć lub zlikwidować pomoc finansową dla zdolnych do pracy (a jak widzieliśmy prawie każdy może być zaliczony do tej kategorii). Można przypuszczać, że gdy już zatrudnimy i zaktywizujemy wszystkich, to w ogóle zniknie potrzeba wypłacania komukolwiek pieniędzy tylko na podstawie tego, że jest bez pracy lub nie jest do niej zdolny (nie jest aktywny). Pokonanie problemu pierwszego byłoby więc o wiele łatwiejsze, gdybyśmy poradzili sobie z następującą kwestią, jak sprawić, aby wszyscy wśród mniej i najmniej zdolnych do pracy znaleźli jednak zatrudnienie, a przynajmniej jakąś aktywność, która byłaby namiastką pracy, a więc zaspokajałaby potrzeby innych i była wynagradzana na poziomie pozwalającym przeżyć. Jeżeli w gospodarce liczy się wydajność, to zatrudnianie wszystkich, nawet tych mniej i najmniej wydajnych może być uznane za cel zagospodarczy, a nawet antygospodarczy. W UE zakłada się jednak, że cele społeczne i gospodarcze można osiągać jednocześnie, niemniej priorytet zwykle mają te drugie (pod tym hasłem przebiegała reforma Strategii Lizbońskiej w 2005 r.).

Klasyczna polityka społeczna miała chronić pracowników i zapewnić im środki utrzymania w razie niezdolności do pracy i zarobkowania. Nowoczesna (aktywna) polityka społeczna ma zapewnić, że wszyscy będą zatrudnieni lub będą aktywni, a przy tym nikogo nie uznaje się za całkowicie niezdolnego do pracy i aktywności. Ponadto praca i aktywność przyniosą też wszystkim wystarczające do przeżycia dochody (ewentualnie uzupełniane przez świadczenia i dodatki aktywizacyjne).

Poza tym, że jest to fałszywa alternatywa i potrzebujemy obu rodzajów polityki społecznej, druga jej wersja wydaje się nierealistycznie ambitna i zapewne o wiele droższa niż się to potocznie wydaje, np. ze względu na duży zakres subsydiowanych miejsc pracy, jakie muszą powstać, aby wchłonąć mniej i najmniej wydajnych obywateli. Skuteczne podnoszenie poziomu ich zatrudnialności także wymaga dodatkowych środków i instrumentów. Z tych i innych względów (np. niechęć do rozbudowywania zatrudnienia w sektorze publicznym) zwrócono uwagę na rolę organizacji pozarządowych non-profit działających w sferze socjalnej, a szczególnie tych, które zajmują się działalnością gospodarczą („gospodarka społeczna”), tj. wytwarzają coś lub udzielają usług, które można sprzedać na rynku (w ten sposób część kosztów zatrudnienia jest pokrywana ze sprzedaży).

¹⁶ Komunikat w sprawie konsultacji działań na rzecz aktywnej integracji (*inclusion*) ludzi najbardziej oddalonych od rynku pracy z dnia 08.02.2006, COM(2006)44.

¹⁷ Pewnym rozwiązaniem jest upowszechnienie stosowania statusu „niezdolność do samodzielnej egzystencji”, który zastąpi może klasyczną niezdolność do pracy.

APS w Polsce – promocja zatrudnienia

Aktywna polityka społeczna pojawia się na polskim forum publicznym z coraz większą częstotliwością wraz z postępującą integracją z wymiarem społecznym UE. W październiku 2002 wpłynął do Sejmu projekt ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Już w drugim zdaniu jego uzasadnienia czytamy: „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu to ważny element europejskiej polityki społecznej”. Książka, która powstała przy tej okazji nosi znamieny tytuł „W stronę aktywnej polityki społecznej”, ale jednym z jej załączników był również projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.¹⁸

W największym wymiarze problematyka tu omawiana występuje więc w różnych dokumentach i działaniach przygotowywanych w związku z uczestnictwem Polski w programach społecznych UE finansowanych głównie (choć nie tylko) z Europejskiego Funduszu Społecznego, np. Sektorowy Program Rozwoju Zasobów Ludzkich w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Program Operacyjny Kapitał Ludzki w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013, Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia¹⁹ w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia (jednym z jej celów jest przeciwdziałanie marginalizacji na rynku pracy), Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej w ramach Procesu Integracji Społecznej (od 2006 włączono do niego również sprawy zabezpieczenia społecznego) czy program przygotowany przez Polskę w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Filozofia inicjatyw społecznych UE zaczęła przenikać do polskich środowisk zajmujących się tworzeniem polityki społecznej i w ten sposób wpływała na kształt ustaw z zakresu polityki zatrudnienia i pomocy społecznej przyjmowanych w 2003 r. i w latach następnych.

Problemy zatrudnienia osób w trudniejszej sytuacji na rynku pracy były jednak przedmiotem różnych działań co najmniej od połowy lat 1990., ale głównie w ramach aktywnych programów rynku pracy, a szczególnie „programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu” kierowanych do „grup ryzyka”. Zdefiniowano je pierwotnie jako te osoby, które są „szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami”, m.in. pozostające bez pracy ponad 12 miesięcy, samotnie wychowujące dzieci lub których współmałżonek jest również bezrobotnym, bez zawodu lub o niskich kwalifikacjach zawodowych, pozostające bez pracy w wyniku likwidacji państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, będące absolwentami, zwolnione z zakładów karnych, zwolnione z zawodowej służby wojskowej w wyniku restrukturyzacji armii.²⁰

Instrument ten - po ewolucji, w której ujmowano kolejne grupy z listy zagrożonych - znika w wyniku ostatniej reformy polityki zatrudnienia, a w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy znajdujemy nieco inaczej określone grupy ryzyka („osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy”), do których nie zaliczono w porównaniu z pierwotną listą: bezrobotnych z bezrobotnym współmałżonkiem, zwolnionych z zakładów karnych i z armii, a dodano bezrobotnych powyżej 50 roku życia i bezrobotne osoby niepełnosprawne. W ustawie określono dodatkowe instrumenty stosowane w takich przypadkach, np. prawo do uzyskania oferty pracy lub aktywizacji w ciągu 6 miesięcy od rejestracji lub upływu okresu wypłacania zasiłku, zmniejszanie kosztów ich zatrudnienia, możliwość skierowania na 6 miesięcy do pracy niezwiązanej z wyuczonym zawodem w instytucjach użyteczności

¹⁸ T. Kaźmierczak, M. Rymśa red. „W stronę aktywnej polityki społecznej”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

¹⁹ Od 2004 Polska przygotowuje taki roczny plan na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 1001). W 2005 zreformowano jednak Europejską Strategię Zatrudnienia i wymaga się teraz nieco szerzej zakrojonych trzyletnich Krajowych Programów Reform.

²⁰ Nieobowiązujące już rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z dnia 15 listopada 1995 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu (Dz. U. nr 134, poz. 661).

publicznej i kilku rodzajach organizacji pozarządowych, skierowania na staże, a także stypendia w przypadku podjęcia nauki.

Najbardziej charakterystyczny przejaw aktywnej polityki społecznej w stylu amerykańskim, wprowadzony przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, to możliwość skierowania do prac „społecznie użytecznych” osób, którym skończył się okres wypłacania zasiłku dla bezrobotnych, a korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej. Prace te są „organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej”, nie mogą trwać dłużej niż 10 godzin w tygodniu, mają odbywać się w miejscu zamieszkania, a w czasie ich wykonywania przysługuje świadczenie nie niższe niż 6 zł za godzinę.²¹ Można więc w ten sposób zarobić w miesiącu co najmniej 240 zł, które nie są wliczane do dochodu porównywanego z kryterium dochodowym z ustawy o pomocy społecznej, tzn. można w ten sposób łączyć świadczenie, które otrzymuje się za pewnego rodzaju pracę z zasiłkiem o charakterze pomocowym. Interesujące, że w przypadku świadczeń rodzinnych nie przewidziano takiego rozwiązania (tzn. dodatkowe dochody mogą pozbawić prawa do świadczeń rodzinnych). Jeżeli osoba skierowana do tego rodzaju pracy nie zgłosi się, nie podejmie jej, opuści ją lub będzie naruszała porządek i dyscyplinę, to organizator ma obowiązek zawiadomić o tym kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, a ten może odmówić przyznania zasiłków, uchylić decyzję w tej sprawie lub zawiesić ich wypłacanie.

Mamy więc z jednej strony bodziec pozytywny w postaci 6 zł za godzinę, co odpowiada w dodatku hasłu „świadczenia za pracę”, oraz negatywny, czyli groźbę odebrania innych świadczeń pieniężnych (poza rodzinnymi). Zauważmy też, że wprowadzono tym samym pewne elementy koordynacji między polityką zatrudnienia a pomocą społeczną. Wystarczy teraz upowszechnić kierowanie do prac społecznie użytecznych i zachęcić kierowników Ośrodków Pomocy Społecznej do korzystania z sankcji negatywnych w razie potrzeby. Otwarta jest też możliwość rozszerzenia zakresu prac społecznie użytecznych na inne rodzaje aktywności, zwiększenie ich wymiaru godzinowego oraz wysokości świadczeń, a także dopuszczenie ich łączenia ze świadczeniami rodzinnymi poprzez nieuwzględnianie dochodu z prac społecznie użytecznych w kryterium rodzinnym.

Tradycyjnie kwestie zatrudnienia i aktywizacji osób niepełnosprawnych traktuje się odrębnie i łączy z rehabilitacją, która oznacza „zespół działań, w szczególności organizacyjnych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia oraz integracji społecznej i zawodowej”²². Reguluje te sprawy przede wszystkim ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997.²³ Przewiduje ona wiele instrumentów, które mają zwiększać szanse tych osób na zdobycie zatrudnienia i aktywizację zarówno na otwartym, jak i na chronionym rynku pracy (Zakłady Pracy Chronionej, Zakłady Aktywności Zawodowej). Podkreślić trzeba, że system orzecznictwa o niezdolności dla celów rentowych, który podlega Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych jest odrębny od systemu orzecznictwa o niepełnosprawności dla celów ustawy o rehabilitacji. Sprawia to, że dyskusje o rentach jak dotąd były względnie odizolowane od dyskusji o aktywizacji osób niepełnosprawnych.

²¹ Artykuł 73a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 (Dz. U. nr 99 poz. 1001).

²² Projekt ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych z 5.10.2004, Druk sejmowy nr 3339. Dokument dostępny na stronach Sejmu - www.sejm.gov.pl.

²³ Adres publikacyjny ustawy: Dz.U. z 1997 nr 123 poz. 776.

Ponadto, ze względu na zabezpieczenie rentowe nie wiąże się tych spraw z pomocą społeczną, a tu skupia się na razie główna uwaga reformatorów. Mimo ciągłych utyskiwań publicystów i ekspertów na system rentowy nie zrealizowano w tym zakresie żadnych poważniejszy reform, może poza przeniesieniem renty socjalnej z kompetencji administracji pomocy społecznej do ZUS. Jedną z ostatnich prób reformatorskich był tzw. „Plan Hausnera”, gdzie zaproponowano m.in. „Weryfikację niezdolności do pracy osób z orzeczoną niezdolnością do pracy na czas stały”, które miały mniej niż 55 lat przy przyjęciu zasady ogólnej o orzekaniu o niezdolności na maksimum 3-5 lat, co oznaczałoby prawdopodobnie koniec rent stałych.²⁴

APS w Polsce - zatrudnienie socjalne i pomoc społeczna

Wyżej wspomniano o tym, że aktywną politykę społeczną powiązano w Polsce przede wszystkim z zatrudnieniem socjalnym, a za jej filar uznaje się też pomoc społeczną²⁵. Przyjrzyjmy się więc bliżej rozwiązaniom w tym zakresie.

Zatrudnienie socjalne przeznaczono dla kilku kategorii osób, które wydają się być grupami większego ryzyka niż te, które uznano za będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ustawie o promocji zatrudnienia. Dotyczy to osób bezdomnych, uzależnionych od substancji psychoaktywnych, chorych psychicznie, opuszczających zakłady karne i uchodźców, nawet od długotrwale bezrobotnych wymaga się dłuższego okresu pozostawania bez pracy niż w ustawie o promocji zatrudnienia (24 miesiące, a w pierwotnym projekcie miało to być 36 miesięcy). Osoby należące do niektórych z tych kategorii muszą wykazać się udziałem w pewnych programach pomocy społecznej (np. indywidualny program wychodzenia z bezdomności, indywidualny program integracji w przypadku uchodźców) czy przebytą terapią uzależnienia, co można uznać za formy aktywności, a we wszystkich przypadkach nie mogą być one uprawnione do głównych świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego (w tym do zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych). Nie obejmuje to zasiłków z pomocy społecznej, co znaczy, że są to działania, które dotyczą głównie jej klientów.

Zatrudnienie socjalne według ustawy polega na zapewnianiu „możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnienia wspieranego”. Składają się na to zajęcia nazywane reintegracją społeczną i reintegracją zawodową. Ich celem jest „odbudowanie i podtrzymanie” w przypadku pierwszym „umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu”, a w drugim - „zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy”. Uczestnicy zatrudnienia socjalnego realizują indywidualny program w ciągu 11 miesięcy (z możliwością wydłużenia o 6) i otrzymują świadczenie integracyjne w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych. Następnie mogą uczestniczyć w zatrudnieniu wspieranym w Centrum Integracji Społecznej (może ono prowadzić działalność gospodarczą non-profit), poza nim lub podjąć wspólną działalność w formie spółdzielni socjalnej, która może działać też w ramach Centrum. Wspieranie zatrudnienia polega m.in. na tym, że część wynagrodzenia jest refundowana w zmniejszającym się wymiarze przez 12 miesięcy, a centra integracji społecznej i spółdzielnie socjalne prowadzą uprzywilejowaną działalność gospodarczą non-profit.²⁶

²⁴ „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, październik 2003, Rada Ministrów, s.40.

²⁵ „Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, kwiecień 2004, s.27. Dokument dostępny, m.in. na stronach Portalu Funduszy Strukturalnych www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

²⁶ Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1143) i ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. nr 94, poz. 651).

Nie ułatwiono jednak łączenia świadczenia integracyjnego z pomocą społeczną w taki sposób, jak to zrobiono w przypadku świadczenia za prace społecznie użyteczne, tzn. wlicza się je do dochodu uwzględnianego przy decyzjach pomocowych, a więc podjęcie zajęć w centrum może wiązać się z utratą prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (a także świadczeń rodzinnych) o ile zostaną przekroczone progi dochodowe.

Część rozwiązań spod znaku aktywnej polityki społecznej w ramach pomocy społecznej została już omówiona wyżej. Spójrzmy jednak na jej filozofię wyrażoną w we właściwej dla niej ustawie.²⁷ Do jej celów należy: „*umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości*”, a głównym zadaniem jest zapobieganie takim sytuacjom poprzez „*podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem*”.

Dodajmy do tego, że głównym zadaniem pracy socjalnej (podstawowa usługa udzielana przez pomoc społeczną niezależnie od dochodu) są działania w celu „*rozwinęcia lub wzmocnienia... aktywności i samodzielności życiowej*” osób i rodzin, a do zadań pracownika socjalnego zaliczono m.in. „*udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osobom, które dzięki tej pomocy będą zdolne samodzielnie rozwiązywać problemy będące przyczyną trudnej sytuacji życiowej*”, „*pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych*”. Można stąd wywnioskować, że cele pomocy społecznej pokrywają się z celami aktywnej polityki społecznej: „*aktywność i samodzielność życiowa*”, „*integracja ze środowiskiem*”, aktywność społeczna i działania samopomocowe. Szczególnie, gdy dodamy, że samodzielne (tzn. niezależne od świadczeń socjalnych) zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych opierać się powinno głównie na wynagrodzeniu za pracę.

Od otrzymujących świadczenia pieniężne z pomocy społecznej wymaga się nie tylko aby byli ubodzy i mieli jeszcze jakieś problemy wyszczególnione w ustawie (w tym m.in. bezrobocie czy niepełnosprawność), ale również tego, aby nie marnotrawili zasobów własnych i tych otrzymanych w ramach pomocy, podpisywali i przestrzegali kontraktu socjalnego, podejmowali zaproponowaną pracę (w tym prace społecznie użyteczne), leczyli się w przypadku uzależnienia i współpracowali z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu własnych problemów (art. 11). Jeżeli tych warunków nie spełniają, świadczenia mogą być im odebrane lub zawieszane, chociaż należy przy tym uwzględnić sytuację tych, których mają oni na utrzymaniu. Pomijając ostatni warunek są to typowe rozwiązania stosowane przy zasiłkach dla bezrobotnych. Przynajmniej w teorii stwarzają one możliwość wpływania na zachowania zdolnych do pracy klientów pomocy społecznej, czyli podejmowanie przez nich pracy czy leczenia lub współpracy z pracownikiem socjalnym o ile będą chcieli zachować prawo do świadczeń.

Szczególną uwagę należy zwrócić na kontrakt socjalny, czyli pisemną umowę, która może być zawarta z „osobą ubiegającą się o pomoc” i określa „*uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwycięzania trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny*”. Wprowadzenie stosunków umownych do pomocy społecznej oznaczać może upodmiotowienie klienta, który ma tym samym pewien wpływ na warunki, na jakich będzie mu pomoc udzielana. Jest to również kolejny instrument wpływania na zachowania, które można wyszczególnić w kontrakcie w stosunku do konkretnej osoby lub rodziny. Siłę kontraktu ma wzmocnić jego ściślejsze powiązanie z zasiłkiem okresowym, co ujęto w programie reformy służb społecznych tak: „*Należy dokonać sprecyzowania zapisu, iż wsparcie dochodowe należne jest po zawarciu kontraktu socjalnego,*

²⁷ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. nr 64, poz. 593).

zaś fakultatywne 50% będzie miało charakter wsparcia aktywizacyjnego zależnego od wykonania zobowiązań osoby lub rodziny”²⁸. Innymi słowy, wprowadza to możliwość wykorzystania części zasiłku okresowego jako dodatkowego instrumentu wpływania na zachowania ubogich, czyli ich aktywizacji.

Wspomniany dokument jest manifestem aktywnej polityki społecznej w Polsce i może być źródłem kolejnych reform w tym kierunku. W jego części ogólnej odwoływano się głównie do hipotezy, że bezrobocie powoduje ubóstwo, różnych inicjatyw Unii Europejskiej (m.in. Agenda Społeczna 2005-2010 i wspomniany wyżej komunikat KE dotyczący „aktywnego włączania” osób najdalej od rynku pracy) i Rady Europy (Europejska Karta Społeczna, rekomendacja RE w sprawie pracowników socjalnych), a także informacji o „instytucjach integracji społecznej” (Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie i Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej).

Najciekawsza jest jednak długa lista „instrumentów aktywizacyjnych” podzielonych dodatkowo na kilka szerszych kategorii: 1) społeczno-zawodowe (roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, zatrudnienie socjalne, zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych i organizacjach pozarządowych, szkolenia i kursy), 2) edukacyjne (podjęcie nauki i uzupełnianie wykształcenia, zmiana wyuczonego zawodu, w tym edukacja dzieci), 3) zdrowotne (badania profilaktyczne i zawodowe, podjęcie terapii rodzinnej, programy korekcyjne w razie stosowanie przemocy w rodzinie, stacjonarna terapia odwykowa), 4) społeczne (uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach, udział w warsztatach terapii zajęciowej i środowiskowych domów samopomocy, wolontariat w instytucjach publicznych lub pozarządowych w ramach różnych projektów społecznych samorządu lub organizacji pozarządowych, udział w imprezach o charakterze kulturalnym, sportowym czy turystycznym realizowanych w ramach programów aktywizacji lokalnej na wzór metody Centrum Aktywności Lokalnej).

Przewidziano też „kontrakt aktywizacji lokalnej” skierowany do „grupy osób w ramach konkretnego środowiska lub członków danej społeczności” z zastosowaniem „instrumentów aktywizacyjnych wraz z działaniami o charakterze wspierającym” oraz elastycznym stosowaniem instrumentów rynku pracy.

Podsumowanie

Polityka wspierania pracy lub skłaniania do niej, czy aktywna polityka społeczna mają wspólny z polityką zatrudnienia cel - zwiększanie poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia w społeczeństwie. Ich specyfika polega na tym, że są adresowane do grup ryzyka znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i z małymi szansami na znalezienie pracy w sektorze for-profit.

Można zastanawiać się, po co w ogóle taka polityka, skoro gospodarka i tak dobrze funkcjonuje bez pracy tych ludzi. Próbuując zakwestionować tę hipotezę możemy twierdzić, że w wielu miejscach brak pracowników do prostych i nie wymagających kwalifikacji prac, dlatego zwiększenie zatrudnienia w takich sektorach miałoby również mniejsze lub większe znaczenie gospodarcze. Może być to jednak sprzeczne z teorią, że współczesny rynek pracy jest coraz bardziej wymagający jeżeli chodzi o poziom kwalifikacji, elastyczność, dynamikę itp., a miejsc pracy dla ludzi nie spełniających tych warunków jest coraz mniej.

Jeżeli odrzucimy gospodarcze uzasadnienia pozostanie nam odwołanie się do innych argumentów traktujących pracę, jako np. podstawowe źródło utrzymania, które pozwala na osiągnięcie wyższego poziomu życia i wyrwanie się z ubóstwa, obowiązek moralny każdego

²⁸ „Założenia do reformy systemu integracji społecznej oraz służb społecznych (projekt)”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, czerwiec 2006. Dokument dostępny na stronach Serwisu Ośrodków Pomocy Społecznej www.ops.pl.

dorosłego członka społeczeństwa, warunek właściwej socjalizacji i integracji ze społeczeństwem, prawo człowieka i obywatela, źródło zadowolenia z życia i szczęścia. Większe przywiązanie do jednego z nich może wpływać na kształt aktywnej polityki społecznej, np. uznanie pracy za obowiązek moralny lub społeczny prowadzi do polityki bardziej skoncentrowanej na ekonomicznym skłanianiu do pracy, a nie na czynieniu z niej jednej z dostępnych opcji życiowych.

Ze względu na to, że osoby i rodziny z grup ryzyka korzystają z różnego rodzaju świadczeń, które podtrzymują poziom ich życia, zaczęto zastanawiać się nad tym, jak ten fakt wykorzystać dla osiągnięcia celów charakterystycznych dla polityki zatrudnienia. Myślenie w tym kierunku wzmacniają teorie ekonomiczne, w których utrzymuje się, że w konstrukcji systemów świadczeniowych tkwią rozmaite pułapki oddalające ludzi od świata pracy. Zdecydowało to o tym, że uruchomiono liczne reformy, które miały na celu zmniejszanie bodźców do dezaktywizacji i rozbijanie tych pułapek, a także tworzenie i wzmacnianie bodźców oraz ułatwianie przejścia w kierunku pracy zawodowej lub szerszej rozumianej aktywności. Nigdzie nie oznaczało to likwidacji tradycyjnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a jedynie ich modyfikacje i dostosowania do celów prozatrudnieniowych. Ze względu na to, że grupy największego ryzyka zwykle są potencjalnymi lub rzeczywistymi klientami pomocy społecznej zmiana koncentrowała się właśnie w tym obszarze.

Poprawienie sytuacji i zwiększenie szans na zatrudnienie tam, gdzie są z tym największe problemy wymaga też większych środków i długotrwałych przedsięwzięć. Wymaga również koordynacji działań różnych instytucji, które dotąd mogły się nawet nie kontaktować, a także wykorzystania potencjału aktywizacyjnego i zatrudnieniowego sektora społecznego. Działania te z jednej strony powinny zwiększać potencjał zawodowy grup ryzyka (kapitał ludzki w postaci umiejętności społecznych, kwalifikacji zawodowych i zdrowia), wzmacniać ich wolę do pracy i wiarę w to, że ma ona sens, zmniejszać przeszkody na drodze do zatrudnienia oraz tworzyć dostępne i przyjazne miejsca pracy. Przy wysokich standardach prawa pracy, które sprawiają, że jest ona godnie wynagradzana i daje poczucie partycypacji oraz zabezpieczenie w razie ryzyk socjalnych i przy minimalnym dochodzie gwarantowanym z pomocy społecznej aktywna polityka społeczna może odegrać pozytywną rolę. Jeżeli jednak zostanie wykorzystana tylko po to, aby zmusić ubogich do podjęcia jakiegokolwiek pracy w zamian za świadczenia socjalne lub zamiast nich, a także do ograniczenia i likwidacji innych kierunków polityki społecznej, to nie należy spodziewać się po niej niczego dobrego.