

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

Polityka skłaniania do zatrudnienia (workfare) a polityka integracji społecznej (social inclusion) na podstawie artykułu Ides Nicaise¹

Ides Nicaise jest doktorem w Wyższym Instytucie Badań nad Pracą na belgijskim Uniwersytecie w Leuven. Poniżej przedstawię jego artykuł pt. „Aktywna polityka społeczna – odpowiedź na wykluczenie społeczne?”. Rozpoczyna się on od poetycznego stwierdzenia, że „wiatr aktywnej polityki społecznej wieje w całym postindustrialnym świecie” i – dodałbym – że nie tylko tam. Ten wiatr przywiał aktywną politykę społeczną również do Polski, stąd pożyteczne wydaje mi się spojrzenie na dwa modele tej polityki, abyśmy wiedzieli dokąd zmierzać lub widzieli dokąd chcą zmierzać inni. Głównym źródłem ilustracji tez autora są informacje porównawcze pochodzące z kilku krajów europejskich i USA.

W abstrakcie artykułu autor przedstawia taki syntetyczny obraz: „w zakresie ochrony socjalnej nacisk przeniesiono z zasady rekompensowania dochodu (poprzez dochody zastępcze) na zasadę zapobiegania jego stracie lub naprawienia sytuacji (poprzez instrumenty aktywnej polityki rynku pracy)... a uprawnienia do dochodów zastępczych w coraz większym stopniu łączone są z programami uczestnictwa w integracji”. Zaraz potem wyróżnia dwa bieguny aktywnej polityki społecznej: skłanianie do zatrudnienia (*workfare*) i integrację społeczną (*social inclusion*). I dodaje – jak zwykle w takich sytuacjach – że są to tylko wyidealizowane modele, a rzeczywistość jest dużo bogatsza i bardziej złożona.

Podjęcie skłaniania do pracy oparte jest na założeniu, że selektywne świadczenia pieniężne prowadzą do powstania „kultury uzależnienia”. Odpowiadają za to mechanizmy racjonalnego zachowania, a świadczenia traktowane są jak bodźce, na które ludzie odpowiadają swoimi zachowaniami. Jeżeli wprowadzimy zasiłek dla samotnych matek, to należy się spodziewać, że samotnych matek przybędzie, a stan ich samotności będzie się wydłużał. Ten sposób myślenia towarzyszył tym wszystkim, którzy bili na alarm, gdy powiązano u nas wzrost liczby pozwów o rozwody z wprowadzeniem dodatków do zasiłków rodzinnych z tytułu samotnego rodzicielstwa. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby takie samo rozumowanie zastosować do zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń uwarunkowanych sytuacją, na którą wpływ mają potencjalni kandydaci na zasiłkobiorców. Warunki otrzymania świadczeń skłaniają więc ludzi, którzy są nimi zainteresowani do zmiany swojego zachowania, aby zwiększyć prawdopodobieństwo otrzymania i utrzymania świadczenia. W długim okresie zmiana zachowań wchodzi w nawyk i staje się przyzwyczajeniem, a w końcu zwyczajem, czyli elementem kultury, który może być przekazywany z pokolenia na pokolenie. W ten sposób właśnie krytykował amerykańską politykę społeczną doby powojennej Charles Murray. Kulturę uzależnienia trzeba oczywiście zwalczać, a najlepszym sposobem na to, jest zmiana systemu bodźców, który powinien oddziaływać na warstwy niższe tak, aby ich członkowie poprzez indywidualne kalkulacje dochodzili do tego, że nie opłacała się pozostawać na zasiłkach, a bardziej korzystne będzie podjęcie jakiegokolwiek formalnej pracy. I. Nicaise zwraca uwagę, że taką rolę właśnie odgrywa połączenie kilku instrumentów:

¹ Wersja angielska artykułu dostępna jest w internecie:
<http://perswww.kuleuven.ac.be/~u0014508/articles/active%20welfare%20state%20en.pdf>

- 1) kredytów podatkowych (np. w USA *Earned Income Tax Credit*), czyli zwiększanie niskich dochodów, ale pod warunkiem, że jesteśmy legalnie zatrudnieni;
- 2) ograniczania uprawnień i wysokości zasiłków oraz zwiększanie restrykcyjność w ich przyznawaniu (np. w USA wprowadzono ograniczenie okresu, w którym z zasiłków mogą korzystać samotne matki);
- 3) płace na subsydiowanych miejscach pracy utrzymywane są poniżej kosztów utrzymania (np. przy robotach publicznych).

Pierwsze działanie ma uatrakcyjnić warstwom niższymi pracę na otwartym rynku pracy, a drugie i trzecie zniechęcić lub uniemożliwić pozostawanie na zasiłku i/lub wykonywanie pracy subsydiowanej. Za najczystsza postać tego podejścia Nicaise uważa system, w którym zasiłek lub jego równoważność można otrzymać tylko w zamian za pracę, a za przykłady takiej polityki uznaje rozwiązania norweskie i francuskie. Na ogół jednak przyjmuje on bardziej zawaolowaną formę systemu bodźców zachęcających do zatrudnienia i zniechęcających do bierności zawodowej.

Podejście odwołujące się do społecznej integracji nie czyni z kultury uzależnienia swojego głównego celu. Problemem jest wielowymiarowe wykluczenie społeczne, którego nie można ograniczyć za pomocą manipulowania świadczeniami socjalnymi i parametrami płacowymi. Jego przyczyny są złożone i mają strukturalne źródła, tzn. nie zależą od indywidualnych kalkulacji racjonalnych jednostek i ich przyzwyczajzeń. Ubezpieczenia społeczne w coraz mniejszym stopniu odpowiadają na rosnący zakres wykluczenia społecznego, dlatego że zaprojektowano je jako „odpowiedź na problemy z dochodami, a nie na zapewnianie uczestnictwa”. Stąd poza prawem do zabezpieczenia społecznego należy również brać pod uwagę m.in. prawo do uczestnictwa w zatrudnieniu. W czystej postaci podejście to przedkłada roszczeniowe prawa do szkolenia, doradztwa czy zatrudnienia subsydiowanego nad prawo do rekompensaty dochodu. Najbliżej takiej czystej postaci jest według autora Dania, nie brak jednak tam cech z pierwszego modelu.

Po przedstawieniu głównych założeń i ogólnych cech obu biegunów aktywnej polityki społecznej, Nicaise charakteryzuje je pod względem grup docelowych, treści i statusu uczestników programów aktywizujących, a także ich skutków w skali makro i mikro.

Systemy skłaniające do pracy koncentrują się głównie na klientach pomocy społecznej, czemu sprzyja konserwatywno-indywidualistyczna kultura podkreślająca zasadę osobistej odpowiedzialności ludzi za własną sytuację, a także niewielki zakres podmiotowy i przedmiotowy systemów ubezpieczenia społecznego. W modelu kontynentalnym polityki społecznej dużo trudniej wprowadzić systemy tego typu, ponieważ dominuje tam kultura polityczna trójstronności i solidaryzmu, a ubezpieczenia społeczne są rozbudowane. Rezultat tego jest wg Nicaise paradoksalny, gdyż w obu przypadkach najsurowsze reguły socjalne są stosowane wobec najsłabszych grup – w USA były to samotne matki, w Norwegii – długotrwale bezrobotni młodzi ludzie i klienci pomocy społecznej, a we Francji – korzystający z minimalnego dochodu gwarantowanego (RMI) i młodzież.

Warunek podjęcia zatrudnienia stosowany jest przy założeniu, że poddani mu są zdolni do pracy. Autor podkreśla jednak, że wymaga to precyzyjnego oddzielenia zdolnych od niezdolnych do pracy, co jest przedmiotem nieustających debat. Możemy dodać, że względnie niedawny raport OECD pt. „Przekształcić niepełnosprawność w sprawność” i inne tego typu podejścia sprawiają, że coraz wyraźniejsze staje się rozróżnienie między niepełnosprawnością a niezdolnością do pracy. W kontekście artykułu oznacza to, że coraz surowszym regułom socjalnym będą też podlegać osoby niepełnosprawne. Ruch w tym kierunku widzimy również w Polsce, czego przejawem są powracające postulaty weryfikacji rent inwalidzkich.

Drugie z podejść do aktywnej polityki społecznej skierowane jest nie tylko do klientów pomocy społecznej, ale do większej liczby kategorii, czyli mają bardziej powszechny charakter. Przykładowo w Danii prawo do usług integracyjnych mają również ludzie, którzy nie są uprawnieni do żadnych świadczeń pieniężnych. Kategorie uprawnionych w Holandii i w UK to również osoby niepełnosprawne, z kryminalną przeszłością, członkowie mniejszości etnicznych itp. Mniejsze znaczenie ma tu odróżnienie zdolnych od niezdolnych do pracy, ponieważ chodzi o realizację praw tych osób, a nie o ich obowiązek pracy, dlatego też jedną z możliwych opcji jest czasowe wycofanie się z rynku pracy, a niekiedy uczestnictwo w aktywizujących programach jest dobrowolne, np. dla samotnych matek w Danii.

Główną zasadą programów skłaniania do pracy jest oczywiście „po pierwsze praca”, a celem - jak najszybsze usamodzielnienie na regularnym rynku pracy. W związku z tym, jak twierdzi autor, ograniczają one zakres wyboru uczestników. Ilustruje on tę tezę przykładami polityk stosowanych wobec młodzieży, np. w Norwegii młody bezrobotny nie może negocjować swojej drogi do zatrudnienia ze służbami społecznymi, we Francji ludzie należący do tej kategorii muszą skorzystać z oferty w ramach planu zatrudnienia młodocianych, z kolei w Norwegii i Danii mamy do czynienia z rozwiązaniami skłaniającymi do uczenia się (*learnfare*), tzn. młody człowiek otrzyma lub podtrzyma uprawnienie do zasiłku jeżeli zdecyduje się na naukę w szkole lub kursy zawodowe.

Główną cechą podejścia opartego na integracji społecznej jest to, że celem nie jest przede wszystkim regularne zatrudnienie, ale szeroko rozumiana i wielowymiarowa integracja, dlatego główne cechy tego systemu to uwzględnianie swobody wyboru i dostosowanie do potrzeb uczestnika. Przykładami są sposoby działania z bezrobotnymi w Danii i w UK, kiedy to uczestnik i pracownik urzędu pracy razem ustalają drogę do zatrudnienia spośród wielu do wyboru. W brytyjskim programie New Deal są również indywidualni doradcy, którzy pomagają w dokonaniu wyboru. Z kolei w Szwecji młody bezrobotny ma 100 dni na wybór swojej drogi do zatrudnienia, ale rzeczywiście jest z czego wybierać, jedną z opcji jest też „aktywizacja społeczna” w postaci uczestnictwa w projektach związanych z kulturą. Zakres w jakim forma i treść uczestnictwa w aktywizacji jest negocjowalna stanowi więc ważną cechę odróżniającą oba modele.

Kolejne uwagi Nicaise dotyczą różnic w statusie uczestników w obu modelach aktywnej polityki społecznej. Skłanianie do pracy oparte jest często na pozytywnych i negatywnych bodźcach, które mają głównie charakter finansowy. Jak to wyżej opisano, próbuje się podnieść atrakcyjność nisko opłacanych prac na regularnym rynku pracy poprzez kredyty podatkowe, a także zmniejszyć atrakcyjność zasiłków i płac za pracę subsydiowaną poprzez obniżanie ich wartości, co uzasadniane jest walką z pułapką bezrobocia i ubóstwa (różnica między poziomem życia, który umożliwia regularna praca a tym, który mamy pozostając poza zatrudnieniem jest zbyt mała, co zresztą jest niczym więcej tylko zasadą *less eligibility* znaną co najmniej od reformy angielskiego *Poor Law* w 1834). W norweskich programach aktywizacji zatrudnienia i amerykańskich usługach zatrudnienia w społeczności lokalnej ekwiwalentem za pracę nie jest płaca, ale zasiłek, który może być taki sam lub niższy niż inne zasiłki. Autor podsumowuje to podejście następująco: „Zasadniczym przesłaniem filozofii skłaniania do pracy, niezależnie od tego, jaką przybierze ona formę, jest to, że jedynie zatrudnienie (regularne i typowe) może dać ludziom środki do utrzymania rozsądnego poziomu życia”.

Podejście to ma wg I. Nicaise charakter represyjny i punitwny, co przejawia się w tym, że zachowanie pożądane uznaje się za warunek otrzymywania świadczeń pieniężnych, a zachowania niepożądane karze się sankcjami polegającymi na odbieraniu lub zawieszaniu tych świadczeń, zwykle przy ograniczonych możliwościach odwołania się od decyzji tego

rodzaju, czego przykładem są programy amerykańskie. Jest to więc typowa polityka kija i marchewki.

Kolejna cecha filozofii programów skłaniania do pracy wpływająca na status ich uczestników polega na tym, że nakłada się na nich zobowiązania, ale nie gwarantuje nic w zamian za podporządkowanie się im - „*obowiązkowi uczestnictwa (pod karą utraty zasiłku) nie towarzyszy roszczeniowe prawo do otrzymania pomocy*”.

Lepszy status finansowy i prawny dają uczestnikom systemy oparte na filozofii integracji społecznej. Belgijskie i Duńskie rozwiązania aktywizacyjne oferują wynagrodzenia (a nie zasiłki), które są porównywalne z płacami na zwykłym rynku pracy, a zatrudnienie oferowane przez te programy może mieć również charakter niepełny. Z kolei, pod względem równowagi między obowiązkami i prawami uczestników, te ostatnie dotyczą m.in. prawa do wyboru oferty, prawa do odpowiedniej oferty itp. W Danii zasada uznająca konieczność takiej równowagi ma odzwierciedlenie bezpośrednio w prawie. Sankcje są tu również łagodniejsze, np. świadczenia redukuje się tylko o pewien procent z uwzględnieniem sytuacji rodziny. Istnieją także większe możliwości odwoławcze, np. przed komisjami, których skład ma charakter trójstronny, gdzie strona związkowa popiera zwykle poszukującego pracy, a nie tylko w trybie administracyjnym.

W zakresie skutków makro I. Nicaise przytacza wyniki badań nad programami aktywnej polityki społecznej w USA, Danii i UK, z których wynika, że skuteczność obu wyżej wymienionych modeli była podobna. W drugiej połowie lat 1990. zanotowano spadek klientów pomocy społecznej (dla samotnych matek) w USA o połowę, a w Danii i UK liczba bezrobotnych młodych ludzi spadła o 40%. Skutki dla budżetu w tych trzech przypadkach były podobne i pozytywne. Początkowo uruchomienie programów aktywizacji kosztowało dużo, ale w ciągu kilku lat znaczna część tych kosztów została odzyskana dzięki spadkowi liczby świadczeń i uczestników, a także wzrostu fiskalnych i parafiskalnych dochodów budżetu. W USA zamrożono poziom kosztów i w późniejszym okresie więcej pieniędzy można było przeznaczać na poprawę jakości usług.

Inaczej przedstawia się sprawa w zakresie skutków na poziomie mikro (dochody, zatrudnienie i skutki negatywne uboczne dla sytuacji byłych uczestników programów aktywizacyjnych). Skłanianie do pracy na wzór amerykański nie jest zbyt skuteczne, jeżeli chodzi o ograniczanie ubóstwa (dochody pozostają bardzo niskie), a warunki zatrudnienia byłych uczestników aktywizacji są złe (np. w 60% jest to niepełne zatrudnienie, 1 na czterech pracuje głównie w nocy, a płace są bardzo niskie). Autor podkreśla, że głównym negatywnym skutkiem ubocznym są trudności z połączeniem ról rodzinnych i zawodowych, a zasadniczym źródłem tego, że mamy do czynienia z takimi skutkami jest niski poziom inwestycji w kapitał ludzki. Z podsumowania tego wątku pochodzi następujące zdanie: „*25-30% krótko po opuszczeniu programu aktywizacyjnego ponownie starała się o zasiłki, a rok później jedynie 25% miało dochody powyżej linii ubóstwa*”. Niepokojące są również pytania o długoterminowe skutki tego podejścia dla dzieci (samotnych matek), a także dla tych rodzin, których okresy zasiłkowe osiągnęły sztywny limit ustalony ustawowo, a więc jedyne świadczenia jakie im pozostały to pomoc w postaci bonów żywnościowych i opieka medyczna. Podobne wnioski dotyczą systemu francuskiego RMI – niewielki odsetek wychodzących z programu (średnio 28% rocznie), a większość tych, którzy go opuszczają trafia do innych systemów zasiłków lub do sztucznie tworzonych miejsc pracy z niskimi płacami i niewielkimi szansami na karierę zawodową.

Lepsze wyniki miały programy angielskie i duńskie w większym stopniu przyjmujące filozofię integracji społecznej. Z badań wynika, że poziom zadowolenia uczestników tych programów był wysoki, podobnie jak powrotność do pracy, edukacji i szkoleń zawodowych po ukończeniu aktywizacji. Trudno jednak ocenić długoterminowe skutki ze względu na to, że brak jeszcze wystarczającej liczby badań. Autor podkreśla, że zarówno w UK, jak i w

Danii ponad 30% poszukujących pracy nie jest zarejestrowanych i niewiele wiadomo o tej grupie, np. czy są to osoby w najgorszej sytuacji, czy mają jakieś zabezpieczenie finansowe itd.

W konkluzjach autor stwierdza, że w wyniku powrotu problemu bezrobocia w Europie Zachodniej kształtuje się „nowa umowa społeczna”, której treścią jest integracja systemów zabezpieczenia społecznego z polityką rynku pracy. Ponadto: „*W przyszłości cel społecznej (re)integracji będzie osiągnany bardziej poprzez pracę (szeroko rozumianą), a mniej poprzez czystą i prostą redystrybucję dochodów*”.

Znajdujemy tu również syntetyczne podsumowanie charakterystyk wyróżnionych wyżej biegunów aktywnej polityki społecznej.

- Polityka skłaniania do pracy (*workfare*) – „ogranicza prawo do zasiłków rekompensujących stratę dochodów, a prawo do nich uzależnia od obowiązkowego uczestnictwa w programach integracyjnych ze strachu przed tym, że bezrobotni zakorzenia się w kulturze uzależnienia”.
- Polityka integracji społecznej (*social inclusion*) – „prawo do zabezpieczenia społecznego uzupełnia dodatkowym prawem do szkoleń zawodowych i pomocy w integracji na rynku pracy, a jej podstawą jest przekonanie, że integracja i wykluczenie społeczne zależą od wielu czynników, a nie tylko od transferów socjalnych”.

Dodatkowa uwaga I. Nicaise dotyczy tego, że czasem różnice między tymi podejściami są subtelne i wyznaczone arbitralnie, ponieważ oba podejścia mają charakter autorytarny. Ponadto, w praktyce wyraźniej widać realizację pierwszego z nich, czego przykładem jest USA i Norwegia, natomiast inne przykłady (UK i Dania) mają cechy obu. Wydawałoby się, że czystą postać drugiego podejścia reprezentuje Francja, która uważana jest za kolebkę myślenia w kategoriach integracji społecznej, ale praktyka pokazuje jednak co innego.

Byłoby interesujące przyjrzenie się trendom w dziedzinie polskiej wersji aktywnej polityki społecznej (promocja zatrudnienia, pomoc społeczna, zatrudnienie socjalne) w celu stwierdzenia, do którego modelu jej bliżej.