

MACIEJ PAŃKÓW
DOMINIK OWCZAREK

SPRAWIEDLIWE PRZEJŚCIE DO GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA SPRZYJAJĄCYCH WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

MACIEJ PAŃKÓW
DOMINIK OWCZAREK

**PRZEJŚCIE DO
SPOŁECZEŃSTWA
I GOSPODARKI
SPRZYJAJĄCYCH
WŁĄCZENIU
SPOŁECZNEMU**

Niniejszym materiałem jest częścią projektu „Agenda 2030” prowadzonego przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Fundacją im. Heinricha Bölla w Warszawie.

Celem projektu jest upowszechnienie w Polsce celów zrównoważonego rozwoju tzw. Agenda 2030 w kontekście tych, które UE uznała za najważniejsze.



Czym są Cele Zrównoważonego Rozwoju?

Zgromadzenie ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 25 września 2015 r. przyjęło rezolucję pod nazwą „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”¹. Nakreślono w niej ambitny plan działań na rzecz poprawy sytuacji mieszkańców naszej planety poprzez eliminowanie najpoważniejszych problemów, takich jak głód, skrajne ubóstwo, wojny czy rażące nierówności społeczne, w tym w dostępie do zdobyczy cywilizacyjnych takich jak ochrona zdrowia i edukacja. W dokumencie podkreśla się, że realizacja tych zamierzeń musi dokonywać się przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami naturalnymi. Zdefiniowano 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (CZR), którym przypisano łącznie 169 zadań.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie wybranych wskaźników charakteryzujących polską gospodarkę pod kątem wyzwań, jakie stawia ONZ sformułowanymi w Agendzie 2030 celami. Na potrzeby dyskusji, którą ma ono inicjować, wytypowano aspekty ukształtowanego po 1989 r. w naszym kraju modelu społeczno-gospodarczego, odpowiadające następującym CZR: 1. Końiec z ubóstwem, 3. Dobre zdrowie i jakość życia, 4. Dobra jakość edukacji, 5. Równość płci, 8. Wzrost gospodarczy i godna praca, 10. Mniej nierówności.

Ludność Polski, będącej krajem o stosunkowo wysokim poziomie rozwoju, doświadcza najpoważniejszych problemów wymienianych w rezolucji – takich jak głód, skrajne ubóstwo, handel ludźmi, praca dzieci czy niewolnictwo – w nieporównywalnie mniejszym stopniu niż wiele innych państw świata, dotykanych wojną i głębokim niedorozwojem gospodarczym². Jednakże trudny okres transformacji ekonomicznej oraz pewne mniej lub bardziej świadome wybory dotyczące kształtu instytucji gospodarczych skutkowały pojawieniem się od początku lat 1990. nierówności ekonomicznych, głębokimi kryzysami rynku pracy oraz pogorszeniem kondycji systemu zabezpieczenia społecznego (np. uszczupleniem środków kierowanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [FUS] w wyniku reformy z 1999 r.). Polska przeszła długą drogę reform zanim osiągnęła obecny relatywnie wysoki poziom dobrobytu, zaś niektóre koszty wprowadzanych zmian odczuwamy – choć zazwyczaj już w ich łagodniejszych przejawach – do dziś.

1 Dokument dostępny pod adresem: www.un.org/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp w dn. 29.10.2017].

2 Nie oznacza to, że przynajmniej część z tych problemów w Polsce nie występuje. Przykładowo, nasz kraj znalazł się na 24. miejscu w rankingu państw pod względem odsetka osób pracujących niewolniczo. Szacuje się, że w 2016 r. problem ten dotykał ok. 181 tys. osób, głównie pochodzących z naszej wschodniej granicy i z Azji Południowo-Wschodniej. Por. The Global Slavery Index, www.globallslaveryindex.org/index [dostęp w dn. 29.10.2017].

Przejście do społeczeństwa włączającego

W 2016 r. ubóstwa skrajnego doświadczało 4,9% osób w polskich gospodarstwach domowych³. W kontekście CZR jest to szczególnie istotny wskaźnik, gdyż tak definiowane ubóstwo oznacza sytuację, w której przy uzyskiwanym poziomie dochodów nie jest możliwe zaspokojenie podstawowych potrzeb umożliwiających przeżycie – koszyk dóbr zapewniających ich spełnienie określany jest jako minimum egzystencji. Konsumpcja poniżej poziomu tego minimum prowadzi do biologicznego zagrożenia życia i rozwoju psychofizycznego człowieka⁴. Cel „koniec z ubóstwem” zatem w polskim kontekście oznaczałby doprowadzenie do sytuacji, w której ubóstwo skrajne nie występowałoby w społeczeństwie. Odsetek osób w gospodarstwach domowych doświadczających tak skrajnie trudnej sytuacji bytowej był w roku 2016 najniższy od 20 lat: w 1996 r. poziom tego wskaźnika wynosił 4,3%, aby potem wzrastać bardzo szybko w latach 1998-2002 do 11,1%, a następnie – po niewielkiej poprawie w 2003 r. – osiągnąć rekordowe 12,3% w 2005 r.⁵ Niewątpliwie przyczyną tak dramatycznego wzrostu odsetka osób skrajnie ubogich była bardzo trudna sytuacja na rynku pracy w Polsce. W kolejnych latach nastąpiła poprawa, szczególnie gwałtowna w 2006 r., kiedy odsetek skrajnie ubogich spadł do 7,8%, by w 2008 r. osiągnąć minimum dla ubiegłej dekady – 5,6%. Następnie obserwowano nieznaczny, ale ciągły wzrost wielkości wskaźnika do poziomu 7,4% w latach 2013-2014, po którym doszło do ponownej wyraźnej poprawy⁶. Największy spadek odsetka osób żyjących w skrajnym ubóstwie odnotowano w 2016 r. w przypadku gospodarstw z dziećmi do 18 r.ż., w tym zwłaszcza rodzin wielodzietnych⁷, co należy wiązać z wprowadzeniem świadczenia Rodzina 500 plus.

Nadal jednak właśnie gospodarstwa domowe rodzin wielodzietnych, a także niepełnych, były stosunkowo najbardziej zagrożone tym problemem. W związku z tym to właśnie do tych grup powinny być kierowane w pierw-

3 Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r., komunikat GUS, dostępny na stronie <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r-,14,4.html> [dostęp w dn. 29.10.2017].

4 Minimum egzystencji obliczane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, por. www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji [dostęp w dn. 29.10.2017].

5 Dane GUS, dostępne na stronie IPiSS, <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=1009> [dostęp w dn. 29.10.2017].

6 Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r., GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r-,14,4.html> [dostęp w dn. 29.10.2017].

7 Ibidem.

4 Maciej Pańków, Dominik Owczarek

szej kolejności rozwiązania polityk publicznych, jeśli cel „koniec z ubóstwem” miałby być zrealizowany w naszym kraju. Wśród grup wiekowych ludności najczęściej dotyczył on osoby poniżej 18 roku życia (5,8%), najrzadziej zaś osoby w wieku 65 lat i więcej (3,4%). Stopa ubóstwa różnicowała się także wśród różnych grup gospodarstw domowych wyodrębnionych według ich głównego źródła dochodów. Doświadczali go szczególnie często członkowie gospodarstw utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych, w tym zwłaszcza ze świadczeń społecznych innych niż emerytury i renty (aż 15,9% spośród nich), a także prowadzonych przez rolników (11%). Stosunkowo rzadko dochody poniżej minimum egzystencji osiągały w 2016 r. gospodarstwa emerytów i pracowników najemnych (po 3,9%). Najrzadziej skrajne ubóstwo dotyczyło pracujących na własny rachunek (2,2%). Wykształcenie osoby będącej głową gospodarstwa domowego również ma istotne znaczenie: w grupie gospodarstw w których było to co najwyżej wykształcenie gimnazjalne udział osób żyjących poniżej minimum egzystencji wynosił 12,4%, podczas gdy jedynie 0,8% wśród członków gospodarstw prowadzonych przez osobę z wyższym wykształceniem. Ryzyko skrajnego ubóstwa zwiększa zamieszkiwanie na terenach wiejskich (8% osób w gospodarstwach domowych wobec jedynie 1,1% w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców), a także niepełnosprawność któregoś z członków gospodarstwa (7,5% osób wobec 4,2% wśród tych, które nie mieszkały w gospodarstwie z osobą niepełnosprawną)⁸.

Zasięg ubóstwa skrajnego jest zróżnicowany regionalnie, aczkolwiek nie zawsze jego stopa jest silnie dodatnio skorelowana z poziomem ekonomicznego rozwoju województwa. Tym samym realizacja celu „koniec ubóstwa” powinna mieć również wymiar terytorialny. Najwyższy zasięg charakteryzował województwo warmińsko-mazurskie (9%), podkarpackie (8,8%) i lubelskie (7,8%), jednak niewiele lepszy poziom tego wskaźnika obserwowano w województwie wielkopolskim (7,5%, tyle samo co w świętokrzyskim)⁹. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Warmia i Mazury to w dalszym ciągu obszar relatywnie najwyższego poziomu bezrobocia, mającego swoje głębokie strukturalne korzenie w likwidacji państwowych gospodarstw rolnych na początku lat 1990. Najniższy udział osób żyjących w gospodarstwach domowych nieosiągających dochodu na poziomie minimum egzystencji notowano w 2016 r. w województwach: lubuskim (2,2%), łódzkim (2,7%) i dolnośląskim (2,9%), ale stosunkowo niewielki był również w województwie podlaskim (4,2%, przy 4,3% w pomorskim).

Podstawowe świadczenia pomocy społecznej udzielane są w skrajnie trudnej sytuacji gospodarstwa domowego, nie zapewniając nawet dochodu na po-

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

ziomie minimum egzystencji w przypadku braku innych jego źródeł: przykładowo, w 2016 r. minimum wynosiło średnio w Polsce 555,02 zł miesięcznie w przypadku gospodarstwa jednoosobowego, podczas gdy maksymalna kwota zasiłku okresowego w 2017 r. to 418 zł miesięcznie i jest ona odpowiednio zmniejszana przy dochodzie gospodarstwa zbliżającym się do kwoty stanowiącej ustawowe kryterium dochodowe (634 zł).

Procent ludności żyjącej poniżej minimum egzystencji nie jest jedyną miarą ubóstwa: obok ubóstwa skrajnego wyróżnia się jeszcze m.in. ubóstwo relatywne, to znaczy sytuację, w której gospodarstwo domowe uzyskuje dochody niższe od 50% dochodów przeciętnych w kraju. Jest to zarazem miara nierówności ekonomicznych. Również ten wskaźnik wzrastał w Polsce od połowy lat 1990., osiągając 20,4% w 2003 r., aby potem powoli i systematycznie spadać do 17,4% w 2010 r. i 13,9% w 2016 r.¹⁰. Należy zaznaczyć, że tak skonstruowany wskaźnik zawsze będzie pokazywał grupy uboższe niż pozostawała część społeczeństwa i jego realna eliminacja z definicji nie jest możliwa. Z punktu widzenia Celów Zrównoważonego Rozwoju można mówić jedynie o dążeniu do minimalizacji tego wskaźnika.

Porównanie zasięgu ubóstwa w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej w latach 2005-2016 ukazuje znaczną poprawę sytuacji w naszym kraju na tle wspólnoty. Na początku analizowanego okresu, w drugim roku naszego członkostwa w Unii Europejskiej, jedynie na Łotwie notowano wyższy udział ludności zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹¹. Wartość tego wskaźnika w Polsce, na poziomie 45,3%, niemal o 20 punktów procentowych przekraczała szacunkową średnią dla 27 państw Unii Europejskiej. W 2016 r. było to już tylko 21,9%, a nasz kraj lokował się w okolicach unijnej mediany, półtora punktu procentowego poniżej średniej dla UE27. Dane dla 2005, 2010 i 2016 r. dla Polski, Unii Europejskiej i wybranych państw przedstawiono na wykresie 1.

Wart odnotowania jest fakt, że Polska już w 2012 r. osiągnęła cel założony w strategii Europa 2020, dotyczący skali redukcji udziału osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w stosunku do stanu z 2008 r.¹² Do 2016 r. liczba takich osób zmniejszyła się w naszym kraju aż o 3,27 mln. Nadal jed-

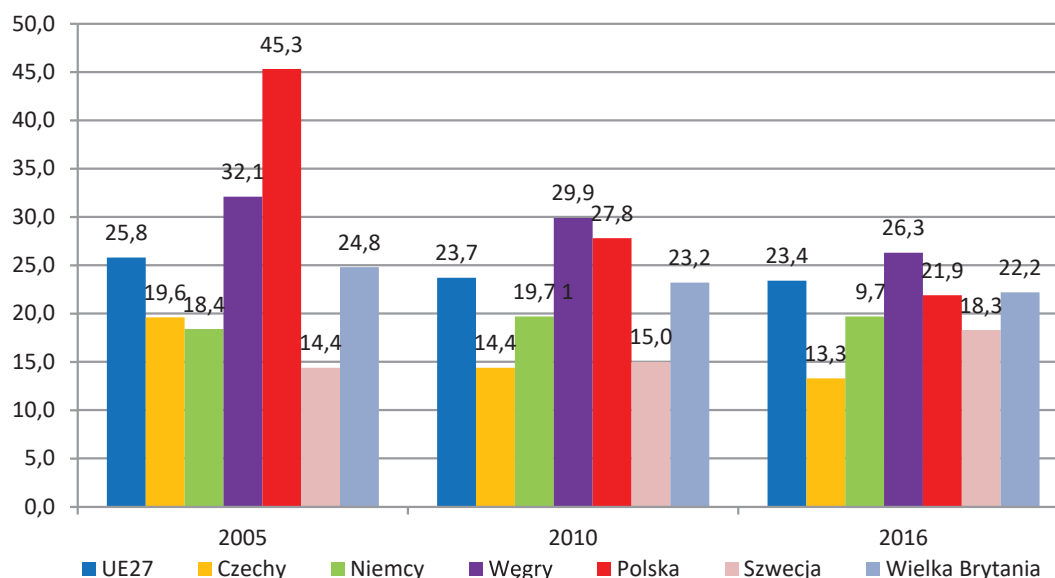
¹⁰ Dane GUS, dostępne na stronie IPISS, <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=1009> [dostęp w dn. 29.10.2017]. Zasięg ubóstwa..., op. cit.

¹¹ Dane Eurostat. Brak danych za 2005 r. dla Rumunii, Bułgarii i Chorwacji. Z bardzo dużym prawdopodobieństwem co najmniej dwa pierwsze z tych państw miały wówczas wyższą niż Polska stopę zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Średnia dla UE27 szacunkowa.

¹² Por. Europe 2020 indicators - poverty and social exclusion, Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_poverty_and_social_exclusion [dostęp w dn. 2.11.2017].

nak w kilkunastu państwach UE ich udział jest mniejszy. Najlepszą sytuację obserwuje się w Czechach, a także w Finlandii, Holandii i Danii, w których omawiany tu wskaźnik nie przekracza 18%¹³.

Wykres 1. Udział osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w ludności ogółem w %



Źródło: Eurostat, opracowanie własne. Średnia za 2005 r. dla UE27 szacunkowa.

Warto wspomnieć także o zdiagnozowanym w ostatnich latach zjawisku ubóstwa energetycznego, które polega na doświadczaniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb energetycznych gospodarstw domowych za rozsądną cenę. Łączy ono kwestię ubóstwa ekonomicznego z niską efektywnością energetyczną budynków zamieszkiwanych przez te gospodarstwa. W oparciu o dotychczas przeprowadzone analizy możemy szacować, że ok. 17,1% Polaków dotkniętych jest tym problemem, czyli ok. 6,44 mln osób¹⁴. Najwyższe odsetki ubóstwa energetycznego odnaleźć można w następujących grupach: mieszkańcy budynków jednorodzinnych (35%), mieszkańcy starych budynków (oddanych do użytku w latach 1946-1960, 32%), budynków o dużej powierzchni (od 91 do 120m kw.– 31%), a także mieszkańcy wsi (32%). Wysokie odsetki ubogich energetycznie znajdziemy także w gospodarstwach domowych rencistów (29%), rodzinach wielodzietnych (pięcioro dzieci i więcej – 26%) i utrzymujących się ze świadczeń społecznych (24%). Największy odsetek ubogich energetycznie obserwujemy w województwach lubelskim,

¹³ Dane Eurostat.

¹⁴ Owczarek, D. i Miazga, A. (2015). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa

świętokrzyskim, małopolskim i podkarpackim (21-29%), najmniejszy zaś w województwach pomorskim, zachodnio-pomorskim, śląskim i dolnośląskim (8-12%). Należy też zwrócić uwagę, że ubóstwo energetyczne pokrywa się tylko w 1/3 z ubóstwem dochodowym, co świadczy o tym, że ponadprzeciętne wydatki energetyczne, które powodują ubóstwo energetyczne, nie są tylko wynikiem niskiego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych, a wynikają także z nieefektywnego sposobu użytkowania energii. Ubóstwo energetyczne jest zjawiskiem, które w różnym stopniu jest doświadczane przez kobiety i mężczyzn w polskich gospodarstwach domowych. Większa jest liczba kobiet niż mężczyzn ubogich energetycznie (3,58 mln w stosunku do 3,25 mln). Ponadto czterokrotnie więcej jest gospodarstw domowych ubogich energetycznie zamieszkałych przez same kobiety (jedną lub więcej) niż gospodarstw zamieszkałych przez samych mężczyzn (jednego lub więcej). Więcej kobiet ubogich energetycznie znajduje się wśród mieszkańców największych miast (pow. 500 tys. mieszkańców) (kobiety: 11,1%, mężczyźni: 9,9%), jednoosobowych gospodarstwach domowych (kobiety: 18,2%, mężczyźni: 11,1%), gospodarstwach emerytów (kobiety: 19,0%, mężczyźni: 17,7%). Z badań jakościowych m.in. E. Tarkowskiej (2012) wiemy, że doświadczanie ubóstwa może być zróżnicowane również wewnątrz poszczególnych gospodarstw domowych. W takiej sytuacji w większym prawdopodobieństwie to kobiety przede wszystkim przejmują na siebie jego ciężar starając się w pierwszej kolejności zaspokoić potrzeby dzieci i męża bądź partnera. Rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego realizować będzie jednocześnie kilka Celów Zrównoważonego Rozwoju: nie tylko zatem „Koniec z ubóstwem”, ale także „Dobre zdrowie i jakość życia”, „Równość płci”, „Czysta i dostępna energia”, „Mniej nierówności” oraz „Zrównoważone miasta i społeczności”.

W świetle CZR, mimo obecnie stosunkowo uspokajających danych dotyczących zasięgu ubóstwa skrajnego wśród członków gospodarstw emerytów, potencjalnym źródłem zagrożenia dla ich sytuacji bytowej w przyszłości mogą być trendy demograficzne oraz kształt systemu emerytalnego. Szybkie starzenie się społeczeństwa polskiego będzie prowadziło do wzrostu współczynnika obciążenia demograficznego. Zgodnie z prognozami, dotąd niezbyt duży udział osób w wieku poprodukcyjnym w naszym kraju w porównaniu z innymi krajami UE (w 2015 r. 22,2 osoby na 100 osób w wieku produkcyjnym, przy średniej unijnej 28,8) będzie zwiększać się w szybszym tempie niż w pozostałych państwach, przez co w 2050 r. przekroczy przeciętną wartość dla wspólnoty (54,6 osób przy średniej 50,3 dla UE28). Tymczasem już obecnie sytuacja osób pobierających emerytury okazuje się być złożona, wykazując znaczące zróżnicowanie między osobami różnej płci: średnia wysokość świadczenia w przypadku mężczyzn w 2014 r. wynosiła 2394,84 zł, podczas gdy dla kobiet jedynie 1653,03 zł, a więc o blisko 1/3 mniej. Przywrócony niższy wiek emerytalny kobiet nie jest jedynym czynnikiem, który może istotnie i negatywnie rzutować na sytuację emerytek w Polsce. Również statystycznie gorsza sytuacja kobiet

na rynku pracy (okresy braku aktywności zawodowej związane z macierzyństwem i obowiązkami opiekuńczymi, z których nie wszystkie to tzw. okresy składkowe, częstsza niż w przypadku mężczyzn praca w niepełnym wymiarze czasu czy dysproporcje w dochodach) przekładać się będzie na utrzymujące się – lub nawet rosnące – nierówności dochodowe emerytów.

Ogólną cechą systemu emerytalnego rzutującą na wzrost nierówności dochodowych osób pobierających świadczenia jest oparcie go na zasadzie zdefiniowanej składki zamiast – jak było przed reformą z 1999 r. – zdefiniowanego świadczenia. Istotną zmianą w stosunku do jego konstrukcji sprzed reformy było również wprowadzenie, obok części repartycyjnej, obowiązkowego dla znacznej części przyszłych emerytów filara kapitałowego. Decyzja ta jest krytykowana przez część badaczy, przede wszystkim za groźne zachwianie równowagi finansowej systemu emerytalnego. Odpływ składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych spowodował poważny deficyt środków kierowanych do FUS, który okazał się być znacząco niedoszacowany (nawet w pesymistycznym wariantcie prognoz) i poskutkował koniecznością wielomiliardowych dotacji budżetowych, aby podtrzymać wypłatę świadczeń. L. Oręziak (2014) wylicza liczne wady nowego systemu: oprócz wspomnianych skutków budżetowych i związanego z nimi wzrostu długu publicznego Polski, wykazuje również m.in. fałszywość założenia, że prywatne ubezpieczenia o charakterze kapitałowym chronią system emerytalny przed negatywnymi trendami demograficznymi, przedstawia błędne wyliczenia twórców reformy dotyczące spodziewanej stopy zwrotu z inwestycji OFE, wskazuje na znaczny spadek prognozowanej stopy zastąpienia, a także wadliwą konstrukcję portfeli funduszy, w których dużą część aktywów stanowiły obligacje: państwo zamiast kierować środki ze składek na wypłatę bieżących emerytur de facto zadłużało się u nabywających jego papiery dłużne instytucji finansowych, które dodatkowo potrącały niebagatelne prowizje, początkowo wielokrotnie przekraczające koszty administracyjne ZUS w stosunku do wielkości powierzonych aktywów. Dodatkowo za błędne w opinii badaczki należy uznać założenie, że tzw. dług ukryty (przyszłe zobowiązania emerytalne) powinno zastępować się długiem jawnym (konkretną kwotą zadłużenia państwa wobec inwestorów). Ten ostatni stanowi realne bieżące obciążenie państwa, w znacznej mierze od niego niezależne – podczas gdy na „dług ukryty” może mieć ono wpływ, odpowiednio parametryzując system emerytalny w odpowiedzi na bieżącą sytuację ekonomiczną.

Obecnie obowiązkowy filar kapitałowy polskiego systemu emerytalnego został de facto zniesiony. Zachwianie stabilności finansów publicznych spowodowane ubytkiem w FUS i poważnym wzrostem zadłużenia kraju pozostaje jednak faktem – podobnie jak podkopane zaufanie społeczne do samego publicznego systemu emerytalnego, co jest m.in. efektem kampanii medialnej z końca lat 1990. promującej „emerytury pod palmami” dzięki

OFE, która co najmniej pośrednio dyskredytowała rolę państwa w systemie, jak również solidarność pokoleń jako zasadę jego działania. Badania wiedzy i postaw Polaków wobec systemu zabezpieczenia społecznego zrealizowane w 2016 roku pokazały niebezpieczne połączenie niskiego poziomu zaufania z ugruntowaną w emocjach wyraźnie negatywną postawą do systemu i do ZUS, która ma swoje źródła m.in. w nieskutecznym jego reformowaniu. Rosnąca liczba emerytów oraz w dalszym ciągu brak ostatecznych rozstrzygnięć co do kształtu całego systemu sprawia, że zapewnienie osobom w wieku poprodukcyjnym ochrony przed ubóstwem w przyszłości pozostaje otwartym problemem. Prędzej czy później konieczne będzie na nowo określenie parametrów systemu takich jak wysokość składek, typy umów na rynku pracy nimi objętych, wiek emerytalny, rola i zakres filara kapitałowego, jak również ewentualne elementy uzupełniające system. W świetle działań wskazywanych dla Celu 5 Agendy 2030 (osiągnięcie równości płci) ważnym zabiegiem służącym wyrównaniu wysokości świadczeń emerytalnych kobiet i mężczyzn mogłoby być objęcie składkami emerytalnymi nieodpłatnej opieki i prac domowych, a także oddziaływanie na świadomość społeczną poprzez promowanie wspólnej odpowiedzialności za gospodarstwo domowe i rodzinę.

Podsumowując, trudny dla polskiego społeczeństwa okres transformacji ustrojowej skutkował wzrostem zasięgu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Po etapie szybkiego pogarszania się sytuacji bytowej, zwłaszcza na przełomie lat 1990. i pierwszej dekady XXI w., udało się jednak znacznie zredukować skalę tych szczególnie dotkliwych zjawisk. Przy obecnym poziomie rozwoju gospodarczego i relatywnie korzystnej sytuacji budżetowej kraju realne jest niemal zupełne wyeliminowanie ubóstwa skrajnego, na czym powinny koncentrować się wysiłki twórców polityk publicznych w Polsce. W tym obszarze konieczne jest lepsze ukierunkowanie instrumentów wsparcia do najbardziej potrzebujących grup, a także koncentracja na obszarach geograficznych wymagających kompleksowego wsparcia, aby możliwe było zapewnienie bardziej zrównoważonego i harmonijnego rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Jako coraz większe wyzwanie rysuje się w perspektywie najbliższych dekad konieczność rozwiązania kwestii stabilności i efektywności systemu emerytalnego. Z tego punktu widzenia kluczowy wydaje się cel zabezpieczenia przed ubóstwem, który realizowany jest przede wszystkim przez publiczny (pierwszy) filar systemu emerytalnego. Powinien on natomiast przyjąć formę bardziej solidarnościową niż obecnie umożliwiającą większą skalę redystrybucji – z uwzględnieniem także wysokości emerytur kobiet i mężczyzn. Mógłby on być uzupełniany przez pracownicze programy emerytalne (najlepiej operowane przez instytucje publiczne, a nie komercyjne) oraz indywidualne formy oszczędzania emerytalnego. Jednak te dwa ostatnie mechanizmy ze swej istoty reprodukuja nierówności obecne na rynku pracy i w związku z tym mogą realizować jedynie cel podnoszenia jakości zabezpieczenia na starość (nie zaś

cel ochrony przed ubóstwem). Stopniowo rozpoznawane zjawisko ubóstwa energetycznego może być także ważnym przedmiotem polityk publicznych nakierowanych na włączenie społeczne. W tym zakresie kluczowe jest przede wszystkim publiczne wsparcie podnoszenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych – a w szczególności tych grup, które są jednocześnie ubogie dochodowo.

Przejsie do gospodarki zapewniającej wzrost, godną pracę i mniej nierówności

W Agendzie 2030 jako ósmy cel zrównoważonego rozwoju przyjęto „promowanie stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi”. Przyjmuje się zatem, że sam wskaźnik, jakim jest wzrost produktu krajowego brutto nie stanowi wystarczającego wyznacznika poprawy sytuacji ludności. Konieczne jest jeszcze, aby miał on podstawy w efektywnej gospodarce promującej aktywność ekonomiczną możliwie dużej części mieszkańców i godziwe warunki zatrudnienia. Bardzo szybkie tempo wzrostu gospodarczego Polski po przełomie ustrojowym 1989 r. jest faktem, który trudno negować: po krótkim okresie spadku poziomu PKB na głowę mieszkańca w początkach transformacji, udało się przywrócić jego wzrost już w 1992 r., i trwał on nieprzerwanie do chwili obecnej. W latach 1991-2016 PKB per capita zwiększył się z 9,3 tys. do 24,9 tys. USD, a więc aż o prawie 170%. W tym samym okresie Czechy odnotowały wzrost na poziomie 73%, a Węgry 69%. W latach 1995-1997 roczny wzrost PKB naszego kraju przekraczał 6%, a w 2007 r. osiągnął rekordowe 7,1%. W okresie 2008-2010, w którym praktycznie każdy kraj UE odnotował przynajmniej jednoroczną recesję, w Polsce tempo zwiększania się PKB nie spadło poniżej 2,5%. Tymczasem średnia dla UE28 w 2009 r. wyniosła -4,6%. Krótkie okresy spowolnienia, tak jak w latach 2001-2002 i 2012-2013, kiedy roczna stopa wzrostu PKB spadała do poziomu 1,5-2%, nie przekreślają faktu, że tempo i stabilność zwiększania się dochodu narodowego Polski w ostatnim ćwierćwieczu były bardziej niż satysfakcjonujące.

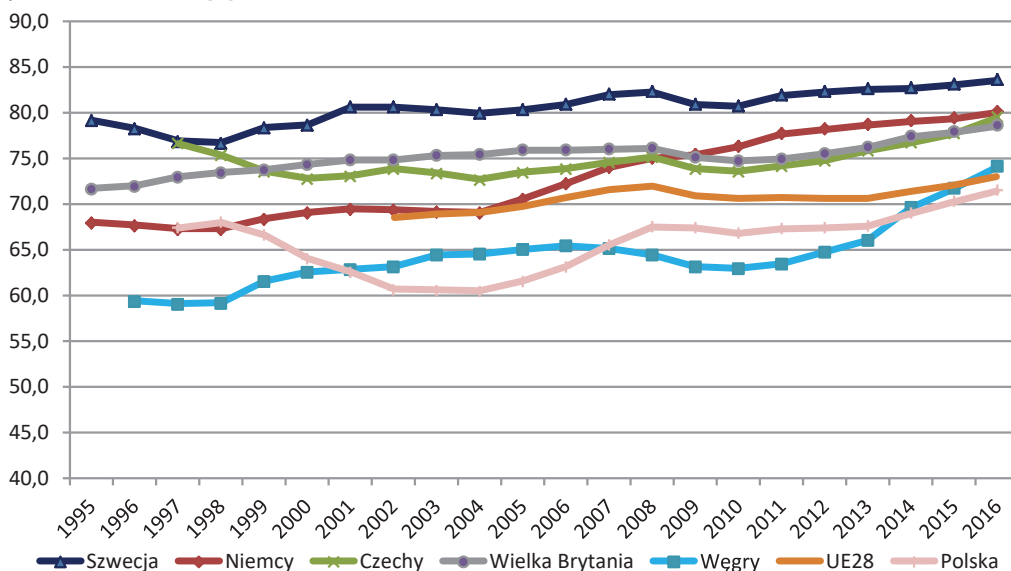
W świetle CZR trudno jednak ten wzrost uznać za zrównoważony. Towarzyszyło mu znaczące zwiększenie nierówności, spadek aktywności ekonomicznej Polaków (różnych grup społeczno-demograficznych problem ten dotknął w różnicowanym stopniu) oraz bezrobocie i innych niekorzystnych zjawisk na rynku pracy.

Wskaźnikiem dobrze ilustrującym brak zrównoważonego rozwoju był silny wzrost indeksu Giniego pokazującego nierówności dochodowe w społeczeństwie. Wskaźnik ten przyjmuje wartości od 0 do 1, przy czym 0 oznacza całkowitą równość dochodów wszystkich członków społeczeństwa,

1 zaś skrajną nierówność (jeden człowiek uzyskujący dochód generowany w całym społeczeństwie). W okresie między 1990 a 2005 rokiem wzrósł on z poziomu 0,27 do 0,345, a następnie nieco spadł i ustabilizował się na poziomie ok. 0,3, plasując się blisko średniej dla krajów Unii Europejskiej. W 2014 r. z wartością indeksu na poziomie 0,298 zróżnicowanie dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych w Polsce było zbliżone do notowanego w Irlandii, Szwajcarii i Francji, jednak wyraźnie wyższe, niż w takich krajach naszego regionu jak Czechy (0,257), Słowenia (0,251) czy Słowacja (0,247), które osiągały wartość tego wskaźnika na poziomie nawet niższym, niż Austria czy Szwecja.

Już w początkach lat 1990. pospieszna prywatyzacja i likwidacja przedsiębiorstw państwowych miały znaczący wpływ na pojawienie się masowego bezrobocia, którego stopa osiągnęła w 1994 r. poziom niemal 17%. Brak pracy dotknął około 3 mln poszukujących jej Polaków. Łącznie w latach 1990-2005 liczba miejsc pracy w naszym kraju zmniejszyła się o ok. 5 mln. Efektem tego był spadek wartości wskaźnika zatrudnienia, który w 2004 r. osiągnął w grupie wiekowej 25-64 rekordowo niski poziom 60,4%. W następnych latach nastąpił jego systematyczny wzrost, zahamowany jedynie przez spowolnienie gospodarcze w latach 2008-2011, do 71,5% w 2016 r. Nadal jest on jednak niższy, niż w większości państw Unii Europejskiej; średnia dla wspólnoty wynosi 73,1%, zaś w Szwecji wskaźnik ten osiąga poziom 83,6%. Dane dla wybranych państw dla lat 1995-2016 przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 2. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej ludności 25-64 w Polsce, Unii Europejskiej i wybranych krajach w latach 1995-2016 [%]



Źródło: Eurostat, opracowanie własne. Brak danych dla niektórych lat.

Jeszcze gorsza jest sytuacja osób w wieku od 50 do 64 lat, wśród których pracujących było w naszym kraju w 2016 r. jedynie 54,7%, przy średniej unijnej 63,4% - jedynie w pięciu państwach UE wartość wskaźnika dla tej kategorii

wiekowej jest niższa. Należy zaznaczyć, że dezaktywizacja zawodowa osób w starszym wieku, poprzez oferowanie im możliwości uzyskania wcześniejszych świadczeń emerytalnych, była w latach 1990. elementem polityki ograniczania bezrobocia wśród niższych wiekowo grup pracobiorców – zakładano, że zmniejszenie liczby osób aktywnych na rynku pracy wśród seniorów zwiększy liczbę wolnych miejsc pracy dla osób młodych. Zrezygnowano z tego podejścia ostatecznie dopiero po 2008 r., między innymi poprzez likwidację możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę w niektórych przypadkach, a także zainicjowanie na znaczną skalę programów aktywizacyjnych publicznych służb zatrudnienia adresowanych do osób starszych¹⁵. Nie ma natomiast znaczących odchyśleń od średniej unijnej w odniesieniu do różnic poziomu zatrudnienia między płciami, o ile uwzględnić różny wiek emerytalny obowiązujący dla kobiet i mężczyzn w naszym kraju: w 2016 r. zatrudnionych było w Polsce 78,6% mężczyzn w wieku 25-64 oraz 71,6% kobiet w wieku 25-59 (dane dla UE28 to odpowiednio 79,3% oraz 71,4%). Jeżeli nie brać pod uwagę różnic w wieku emerytalnym i porównywać dla obu płci wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 25-64, różnica w jego poziomie wynosi w Polsce 14,1 pkt proc. na korzyść mężczyzn, przy czym jest większa od średniej dla UE28 jedynie o 1,8 pkt proc.¹⁶ Z drugiej strony, w Szwecji różnica ta wynosi jedynie 4,3 pkt proc. przy znacznie wyższych poziomach wskaźnika zatrudnienia dla obu płci (powyżej 80%). W świetle CZR najbardziej pilną potrzebą w naszym kraju wydaje się w dalszym ciągu aktywizacja zawodowa osób powyżej 50 r.ż., choć – jak sugerują przedstawione dane dla najbardziej rozwiniętych państw UE – możliwe jest jeszcze znacznie pełniejsze wykorzystanie kapitału ludzkiego w Polsce, co niewątpliwie powinno być ważnym celem polityki rynku pracy.

Powracającym problemem mieszkańców Polski od początków transformacji było masowe bezrobocie. Po początkowym jego wysokim poziomie w pierwszej połowie lat 1990., nastąpiła poprawa: w 1998 r. odnotowano najlepszy w tamtej dekadzie poziom stopy bezrobocia, wynoszący 10,6%¹⁷. Następnie doszło do szybkiego i poważnego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy, czego rezultatem był najwyższy poziom bezrobocia odnotowany w 2002 r. – 19,9%. Była to najwyższa stopa obserwowana wówczas w UE, ponad dwukrotnie przekraczająca unijną średnią. W kolejnych latach liczba osób poszukujących pracy zaczęła spadać, szczególnie szybko od 2005 r., dzięki czemu poziom bezrobocia w 2008 r. osiągnął najniższy w ubiegłej dekadzie poziom 7,1%. Spowolnienie gospodarcze wywołane kryzysem finansowym

15 Podkański, M. (2012), *Aktywizacja zawodowa osób starszych na tle dokumentów*, „Polityka Społeczna” 2012 nr 5-6, s. 11-19.

16 Dane Labour Force Survey, Eurostat.

17 Dane BAEL, BDL GUS.

2008 r. spowodowało wzrost stopy bezrobocia, jednak w najgorszym pod tym względem 2013 r. nie przekroczyła poziomu 10,3%, aby ponownie zacząć systematycznie spadać. W 2016 r. odnotowano najniższy od 25 lat jej poziom, wynoszący 6,2%. Można powiedzieć, że obecnie Polska należy do państw UE, dla których bezrobocie nie stanowi istotnego problemu ekonomicznego: sytuujemy się poniżej unijnej średniej (8,8%), a tylko osiem krajów charakteryzuje się jeszcze niższym odsetkiem osób poszukujących pracy, które nie mogą jej znaleźć. W żadnym regionie naszego kraju stopa bezrobocia mierzona według metodologii BAEL nie osiąga wartości dwucyfrowej – nawet w województwie warmińsko-mazurskim, w którym notowano jej poziom przekraczający 20% przez siedem kolejnych lat od 1999, zbliżona jest ona do średniej dla UE. Nie ma też istotnego zróżnicowania poziomu bezrobocia ze względu na płeć: jego stopa dla kobiet wynosiła w 2016 r. 6,2% wobec 6,1% dla mężczyzn. W okresie największego kryzysu na polskim rynku pracy w 2002 r. różnica ta osiągała 1,8 pkt proc., przy przeciętnej w UE28 na poziomie 1,4 pkt proc.¹⁸ Poważnych trudności na rynku pracy w naszym kraju doświadczają natomiast osoby młode: w czasie najpoważniejszego kryzysu związanego z zatrudnieniem w Polsce w latach 2002-2003 poziom bezrobocia w grupie aktywnych zawodowo poniżej 25 r.ż. wynosił ok. 42%, a nawet w 2016 r. przekraczał 17%¹⁹.

Należy przy tym zaznaczyć, że publiczny system wsparcia osób poszukujących pracy w Polsce nie jest – i nie był również w okresie znacznie wyższego bezrobocia – hojny dla swoich beneficjentów, zarówno jeśli chodzi o świadczenia mające na celu uzupełnienie ubytku w dochodach gospodarstwa domowego wywołanego utratą pracy, jak i finansowanie działań aktywizacyjnych. Dość rygorystyczne kryteria przyznawania zasiłków sprawiają, że prawo do ich pobierania posiada z reguły mniej niż 15% ogółu bezrobotnych²⁰. W przeliczeniu na jedną osobę, w Polsce wypłacane są przeciętnie jedne z najniższych tego rodzaju świadczeń – w 2015 r. było to tylko 388 PPS (w standardzie siły nabywczej) rocznie. Tylko w Rumunii kwota ta była niższa. W Czechach wypłacano 1207 PPS, w Słowenii 1736 PPS, a w Niemczech 6217 PPS. Na polityki rynku pracy nasz kraj w tym samym roku przeznaczał 0,73% PKB. Tylko siedem państw UE – należały do nich wszystkie z Europy Środkowo-Wschodniej – przeznaczało na ten cel jeszcze mniejszą część dochodu narodowego. Jednak Czechy utrzymywały wydatki na poziomie powyżej 1% PKB, a wiele krajów starej „piętnastki” – ponad 1,5% PKB (z czego Francja i Dania ok. 3%)²¹.

¹⁸ Dane LFS, Eurostat.

¹⁹ Dane LFS, Eurostat.

²⁰ Por. np. GUS (2017), *Bezrobocie rejestrowane I-II kwartał 2017*, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-ii-kwartal-2017-r-3,28.html> [dostęp w dn. 6.11.2017].

²¹ Dane Eurostat.

¹⁴ Maciej Pańków, Dominik Owczarek

Z perspektywy realizacji CZR bezrobocie nie jest w chwili obecnej w Polsce palącym problemem, choć władze publiczne powinny koncentrować swoje działania na prowadzeniu takiej polityki ekonomicznej i rynku pracy, która pozwoli na utrzymanie jego niskiej stopy. W grę wchodzi również jeszcze większa redukcja tego wskaźnika, szczególnie w regionach odchylających się od średniej krajowej in plus. Jest to kwestia istotna nie tylko z uwagi na potrzebę poprawy sytuacji osób poszukujących zatrudnienia: publiczne pośrednictwo pracy może również odegrać istotną rolę jako wsparcie dla przedsiębiorstw doświadczających obecnie coraz większych trudności w znalezieniu wykwalifikowanych pracowników. Problem ten na dłuższą metę może jednak być trudny do rozwiązania bez wzrostu realnych wynagrodzeń w Polsce, który mógłby skłonić licznych emigrantów zarobkowych do powrotu do naszego kraju²². Alternatywnym, choć raczej tymczasowym rozwiązaniem jest coraz szersze otwieranie rynku pracy dla cudzoziemców z państw o jeszcze niższym poziomie dochodów, głównie z naszej wschodniej granicy.

Warto w tym miejscu odnotować także fakt, że zasób pracy z jednej strony uszczuplany jest przez emigrację Polaków do krajów zachodnich (2,5 mln osób czasowo przebywających za granicą w 2016 roku), z drugiej jednak strony uzupełniany jest przez imigrację do Polski obywateli krajów leżących za naszą wschodnią granicą. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podało, że w 2016 roku wydano 1,3 mln tzw. oświadczeń, które umożliwiają podjęcie pracy osobom spoza Unii Europejskiej. Jednocześnie 96% z nich stanowili Ukraińcy. W ostatnich latach zaobserwowano skokowy wzrost liczby oświadczeń z ok. 180 tys. w 2010 roku. Przyrost niemal dwukrotny w przeliczeniu rok do roku następował od 2014 roku, kiedy rozpoczęły się działania wojenne między Rosją a Ukrainą. W dalszym ciągu jednak napływ imigrantów nie równoważy skali emigracji, nie mówiąc już o uzupełnianiu rosnącej luki demograficznej. Tym samym Polska obecnie z kraju wysyłającego emigrantów staje się również krajem przyjmującym. Konstatacja ta w połączeniu z informacją o niskim poziomie zatrudnienia (niewykorzystany zasób pracy) w niektórych grupach (osoby niepełnosprawne, starsze, młode, kobiety) wskazuje na niską efektywność instytucji rynku pracy do ich włączania i dużą podatność polskiej gospodarki na międzynarodowe przepływy siły roboczej pod wpływem trendów popytu na pracę w gospodarkach Europejskich.

Wskutek poważnego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy oraz galopującej inflacji (ale też działań państwa zmierzających do jej opanowania)²³, w pierw-

22 Według szacunków GUS, pod koniec 2016 r. poza granicami naszego kraju przebywało czasowo niemal 2,5 mln jego mieszkańców.

23 Kaliński, J. (2009). *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989-2004*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

szych latach transformacji ustrojowej doszło do znacznego spadku wynagrodzeń realnych. W 1990 r. wyniósł on aż 24,4%²⁴. Poziom dochodów realnych z 1989 r. osiągnięto ponownie dopiero w 1996 r. Od tego czasu tylko raz odnotowano nieznaczny spadek przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do roku poprzedniego. Mimo to, wzrost wynagrodzeń w ostatnim ćwierćwieczu był niższy niż tempo poprawy wydajności pracy: przykładowo, w latach 2001-2012 rosła ona średnio w tempie 3,3% rocznie, podczas gdy płace realne jedynie o 0,9%²⁵. Rezultatem był znaczący spadek udziału wynagrodzeń w dochodzie narodowym, a później jego stabilizacja: w 1992 r. wynosił on 62,8%, by następnie zmniejszyć się do 48,5% w 2006 r. W 2016 r. wskaźnik ten osiągał poziom 47,5%²⁶. Był on zbliżony do notowanego w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, aczkolwiek Polskę wyróżnia skala spadku od początku lat 1990. – w innych byłych gospodarkach centralnie planowanych doszło nawet do nieznacznego wzrostu, np. na Słowacji z 42,6% w 1995 r. do 45,4% w 2016 r., a w Czechach z 43% w 1993 r. do 47,7% w 2016 r. W Niemczech udział wynagrodzeń w PKB w 2016 r. wynosił 56,5%, przy średniej unijnej 55,7%. Skagę różnic w wysokości wynagrodzeń ukazuje porównanie średnich stawek godzinowych w Polsce i innych krajach UE: w 2014 r. za godzinę pracy płacono w naszym kraju przeciętnie 5,66 euro (5,87 euro dla mężczyzn, 5,42 euro dla kobiet), podczas gdy średnia unijna wynosiła 15,23 euro (16,60 euro dla mężczyzn, 13,75 euro dla kobiet)²⁷. Tak niskie stawki jak odnotowana w Polsce były jednak specyficzne dla całego naszego regionu Europy: w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech notowano nawet nieco niższe, na Litwie, w Rumunii i Bułgarii zdecydowanie niższe, a w Estonii i Chorwacji nieznacznie wyższe. Poza Chorwacją, w której poziom nierówności dochodowych między mężczyznami i kobietami był zbliżony do obserwowanego w Polsce, we wszystkich tych krajach notowano wyraźnie większą różnicę wysokości godzinowych stawek w zależności od płci pracujących – w Estonii dochodzącą do prawie 30%. Warto jednak zaznaczyć, że w jednym z byłych państw bloku wschodniego – Słowenii – przeciętna stawka za godzinę pracy wynosiła w 2016 r. aż 8,84 euro, przy różnicy między płciami zbliżonej do obserwowanej w naszym kraju. Wydaje się, że w świetle CZR zwiększenie wynagrodzeń realnych, nawet jeżeli są one zbliżone do obserwowanych w większości państw naszego regionu, jest pożądane jako środek bardziej zrównoważonego podziału dochodu narodowego między kapitałem i

24 Ibidem.

25 Gromada, A. Janyst, T., Golik, K. (2015). *Kapitał zagraniczny: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, Fundacja Kaleckiego, Warszawa, raport dostępny pod adresem <http://kalecki.org/wp-content/uploads/2015/10/Kapitał-Zagraniczny-w-Polsce-raport-Fundacji-Kaleckiego.pdf> [dostęp w dn. 3.11.2017].

26 Dane AMECO.

27 Dane Eurostat.

pracą, który mógłby ograniczyć trwającą od wejścia do Unii Europejskiej emigrację zarobkową z Polski.

Oprócz poziomu wynagrodzeń realnych, istotną kwestią wpływającą na ocenę warunków zatrudnienia jest jego stabilność. Masowe wykorzystywanie podlegających słabej ochronie przed rozwiązaniem przez pracodawcę umów terminowych na rynku pracy w wielu przypadkach może prowadzić do braku poczucia życiowej stabilizacji pracownika i ciągłej niepewności jutra (prekarność)²⁸, jak również do uzyskiwania niższych dochodów, większego zagrożenia ubóstwem i nawracających okresów bezrobocia²⁹. W Polsce możemy mówić o przeciętnym poziomie ochrony trwałości umów indywidualnych zawieranych na czas nieokreślony – wskaźnik OECD służący do jej oceny na skali od 0 do 6 wynosił w naszym kraju w 2013 r. 2,39³⁰ i był wyższy od mediany (nasz kraj znalazł się na 14 miejscu wśród 34 państw członkowskich OECD objętych analizą). Podobny poziom ochrony odnotowano w Słowenii, Grecji czy Hiszpanii, a wyraźnie niższy w Estonii i na Węgrzech (2,07). Silniejszą ochronę stosowano w Czechach (2,66) i Niemczech (2,84). Pod względem ochrony umów terminowych Polska sytuowała się na podobnej pozycji, a wartością wskaźnika 2,33 przewyższała Niemcy (1,75), Węgry (2,00) czy Czechy (2,13). Wydaje się jednak, że wskaźnik ten nie oddaje rzeczywistej skuteczności, z jaką obowiązujące przepisy zapewniają trwałość zatrudnienia w naszym kraju. Do niedawna obowiązywały łatwe do obejścia obostrzenia dotyczące warunków, na jakich można było odnawiać umowę na czas określony: brak limitu łącznego czasu trwania umów pozwalał w praktyce na terminowe zatrudnianie pracownika przez wiele lat, z możliwością jego zwolnienia bez podania przyczyn z dwutygodniowym terminem wypowiedzenia³¹. Od 2015 r. wprowadzono ograniczenie łącznego czasu trwania umowy terminowej do 33 miesięcy, jednak w dalszym ciągu Polska należy do państw z największym udziałem osób zatrudnionych na czas określony wśród pracowników: w 2016 r. wynosił on 27,5% (różnica wartości tego wskaźnika dla mężczyzn i kobiet była znikoma), co ósmy rok z rzędu lokowało nas na pierwszym miejscu w Unii Europejskiej³². Choć tymczasowe formy zatrudnienia wśród najmłodszych pracowników niemal

28 Poławski, P. (2012). *Prekariat: stabilizacja w gorszym segmencie rynku pracy*, w: Bednarski, M., Frieske, K. W. (red. 2012). *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Warszawa, IPiSS.

29 Kiersztyn, A. (2012). *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony*, w: Bednarski, M., Frieske, K. W., op. cit.

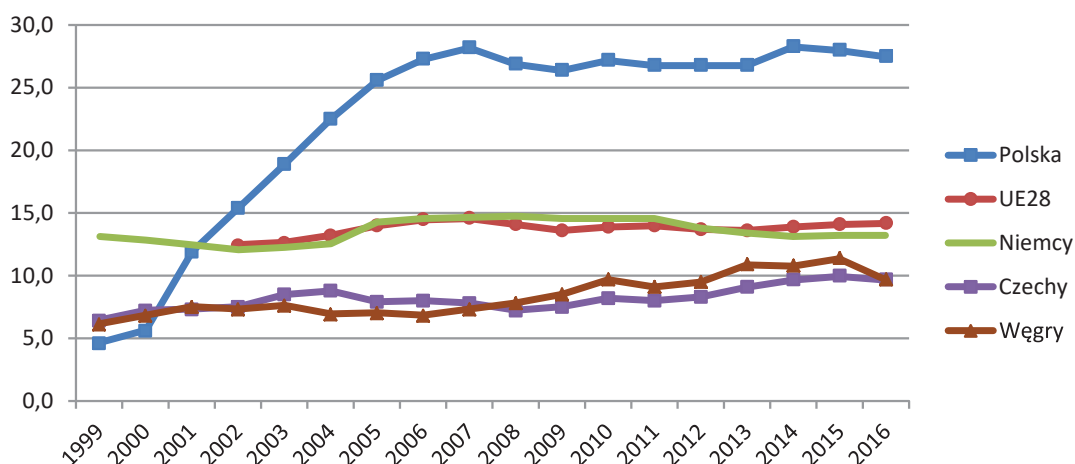
30 Dane OECD.

31 Pańków, M. (2014). Elastyczność jest – a co z bezpieczeństwem? Flexicurity po polsku, „Polityka Społeczna” 2014, nr 5-6, s. 30-34.

32 Dane LFS, Eurostat.

we wszystkich krajach występują wyraźnie częściej, niż w wyższych wiekowo-kategoriach zatrudnionych, również ich rozpowszechnienie w Polsce należy do najwyższych w Europie: w 2016 r., przy średniej unijnej wynoszącej 43,8%, aż 70,7% ogółu pracowników w wieku 15-24 lat wykonywało swoje obowiązki w oparciu o umowę terminową, co sytuowało nasz kraj na trzecim miejscu, po Słowenii i Hiszpanii³³.

Wykres 3. Udział osób zatrudnionych na umowach terminowych wśród wszystkich pracowników [%]



Źródło: Eurostat, opracowanie własne.

Oprócz dużego udziału niekorzystnych dla pracowników umów indywidualnych, w Polsce zawodzi mechanizm dialogu społecznego i rokowań zbiorowych. Mają one miejsce niemal wyłącznie na poziomie przedsiębiorstw, a udział pracowników nimi objętych szacuje się na 14-18%, przy średniej unijnej wynoszącej 60% – tylko w Grecji odsetek ten jest jeszcze mniejszy³⁴.

Wybiegając w przyszłość warto zwrócić uwagę na narastający trend automatyzacji i cyfryzacji pracy. Raport Białego Domu przygotowany jeszcze przez administrację Prezydenta USA Baraka Obamy szacuje, że w perspektywie najbliższych kilkadziesiąt lat zniknie do ok. 50% obecnie istniejących zawodów w USA³⁵. W tym samym czasie zwiększać się będzie zatrudnienie w nowych sektorach gospodarki będących efektem zmian cywilizacyjnych.

³³ Dane LFS, Eurostat.

³⁴ Dane Eurofound, dostępne w serwisie ETUI, <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2> [dostęp w dn. 6.11.2017].

³⁵ Biały Dom (2016). *Artificial Intelligence, Automation, and the Economy*, Executive Office of the President, Washington DC

Ze względu jednak na niespotykane w historii tempo przemian realnie należy obawiać się wypadania licznych grup z rynku pracy, których przedstawiciele nie będą w stanie w krótkim (kilkuletnim) okresie zdobyć nowych kwalifikacji i skutecznie poszukiwać stanowisk w zawodach doświadczających wzrostu popytu w dłuższej perspektywie. Niektórzy badacze wieszczą wręcz groźbę "końca pracy" wskazując, że liczne grupy nie będą miały w ogóle szansy wejść na rynek pracy³⁶, a przychód z wykonywania zadań przez roboty uzyskiwać będą jedynie ich właściciele. Polska gospodarka w globalnym podziale pracy i kapitału już obecnie zajmuje pozycję półperiferijną. Trudno również mówić o trendach, które pozwoliłyby wnioskować o wzroście innowacyjności w najbliższej przyszłości. W związku z tym nasz kraj, którego gospodarka w znacznej mierze opiera się na silnie zagrożonych automatyzacją bądź cyfryzacją stanowiskach pracy, raczej nie znajdzie się po stronie największych beneficjentów rewolucji technologicznej. Spodziewać się można natomiast ugruntowania zależnego modelu gospodarki w ujęciu perspektywy różnorodności kapitalizmu. Z jednej strony wiąże się to z popadnięciem z pułapkę średniego poziomu wzrostu gospodarczego, a z drugiej strony z postępującym procesem prekaryzacji zatrudnienia³⁷ w coraz większym stopniu opierającego się na pracy dystrybuowanej przez elektroniczne platformy o globalnym zasięgu. Coraz częściej mówi się w tym kontekście o wprowadzeniu bezwarunkowego dochodu podstawowego, który mógłby zrównoważyć negatywne społeczne konsekwencje rewolucji technologicznej³⁸.

Podsumowując, należy wskazać na imponujący wzrost produktu krajowego brutto per capita od początku transformacji ustrojowej do dziś, przy jednocześnie dyskusyjnym sposobie, w jaki owoce tego wzrostu były dzielone w społeczeństwie: mimo znaczącego wzrostu wydajności pracy, dochody ludności rosły stosunkowo wolno; doszło również do znaczącego wzrostu nierówności dochodowych, wyższego niż w innych państwach naszego regionu. Obecnie sytuacja ekonomiczna Polski oceniana jest pozytywnie, a prognozy wzrostu PKB w tym i następnym roku napawają optymizmem. Może się jednak okazać, że długookresowe perspektywy rozwoju gospodarki kraju będą trudne

36 Należy do nich m.in. Jeremy Rifkin, patrz: J. Rifkin (1996), *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Dawn of the Post-Market Era*, G.P. Putnam's Sons, New York

37 Patrz: G. Standing (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury, Londyn, Nowy Jork

38 Przegląd dyskusji na temat bezwarunkowego dochodu podstawowego np.: Standing, G. (2017) *Basic income, And How We Can Make It Happen*, A Pelican Introduction, Penguin Random House UK, Londyn, , Owczarek, D. (2017) *Universal basic income: a solution to future labour market problems?* [w:] Małgorzata Haponiuk, Konrad Niklewicz (red.) *The Future of Work*, Martens Centre / Fundacja Państwo Prawa, Warszawa

do utrzymania, jeżeli w dalszym ciągu będzie on bazował na niskich kosztach pracy. Jest to atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych, jednak utrwala pozycję kraju jako miejsca lokalizacji tych dziedzin działalności ponadnarodowych korporacji, które przynoszą stosunkowo niską wartość dodaną³⁹. Ograniczenie roli podmiotów gospodarczych obecnych na terenie Polski do wytwarzania bądź montowania komponentów zaprojektowanych w odległych centrach badawczo-rozwojowych światowych koncernów nie przekłada się na rozwój innowacyjności gospodarki naszego kraju⁴⁰. W dłuższej perspektywie konieczne będzie wspieranie rodzajów działalności wyżej ulokowanych w międzynarodowym łańcuchu wartości, aby możliwe było podtrzymanie wzrostu gospodarczego oraz pełne wykorzystanie potencjału drzemącego w polskich pracownikach.

Zagadnienia do dyskusji

- Czy agenda Celów Zrównoważonego Rozwoju jest realnym punktem odniesienia w kształtowaniu i realizowaniu strategicznych polityk publicznych w obszarze włączenia społecznego w Polsce?
- Jeśli tak – jak można ocenić kształt i realizację tych polityk z punktu widzenia Celów Zrównoważonego Rozwoju?
- Jeśli nie – jakie czynniki muszą zaistnieć, aby Cele Zrównoważonego Rozwoju stały się częścią polityk publicznych w Polsce?
- Jakie są perspektywy zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w kontekście obecnie prowadzonych polityk publicznych (ze szczególnym uwzględnieniem Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i jej realizacji) w odniesieniu do poszczególnych polityk sektorowych: polityka społeczna, rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, równości szans? Ważnym wątkiem w tym kontekście jest również koordynacja międzysektorowa wprowadzanych zmian.
- Jak pod wpływem realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju możemy przejść z modelu gospodarki zależnej do modelu gospodarki zrównoważonej (lub społecznej gospodarki rynkowej)?
- Jakie działania mogą podejmować różni aktorzy życia publicznego: podmioty społeczeństwa obywatelskiego, organizacje eksperckie i ośrodki akademickie, dziennikarze, związki zawodowe i organizacje pracodawców, partie polityczne, instytucje międzynarodowe, etc. dla realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju?

39 Gromada, A. Janyst, T., Golik, K. (2015). Op. cit.

40 Nölke, A., Vliegenthart, A. (2009). *Enlarging the varieties of capitalism. The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, World Politics 61, nr 4 (październik 2009), s. 670-702.

20 Maciej Pańków, Dominik Owczarek