

Małgorzata Swatek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROLA EUROPEJSKICH MODELI POLITYKI SPOŁECZNEJ W REDUKOWANIU UBÓSTWA

Streszczenie: W Europie funkcjonuje co najmniej kilka różnych modeli polityki społecznej, ponieważ każde państwo ma odmienne uwarunkowania historyczne, kulturalne, gospodarcze i demograficzne. Jednak wszystkie państwa są zgodne co do tego, że w dzisiejszym cywilizowanym świecie nie można pozostawić swojego obywatela bez środków do życia i państwo jest zobowiązane do udzielenia mu niezbędnej pomocy. Dlatego też polityka społeczna jest szczególnie nastawiona na walkę z ubóstwem i państwo odgrywa tu istotną rolę. Najbardziej syntetycznym wskaźnikiem, który obrazuje zaangażowanie państwa w stwarzanie gwarancji bezpieczeństwa socjalnego, jest udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB. Wydatki publiczne przeznaczone na politykę rynku pracy mają szczególnie duże znaczenie, gdyż biedą są zagrożone głównie osoby wykluczone z aktywnego udziału w rynku pracy. Okazuje się, że godna praca jest najbardziej stabilną sytuacją i najlepiej chroni przed niewystarczającą ochroną. Wielu ekonomistów twierdzi, że koncepcja europejskiego państwa opiekuńczego przegra w starciu z amerykańskimi i azjatyckimi wzorcami ustrojowymi. Dlatego też konieczne są gruntowne reformy, będące odpowiedzią na zmiany społeczno-ekonomiczne, w tym szczególnie demograficzne, jednak mimo to polityka socjalna będzie zawsze odgrywała istotną rolę w europejskich systemach gospodarczych.

Słowa kluczowe: modele polityki społecznej, wydatki socjalne, ubóstwo, spójność, państwo opiekuńcze.

1. Wstęp

W Europie nie istnieje jeden wspólny model społeczny; wynika to z różnych szczegółowych uregulowań w polityce społecznej każdego z państw. Jednak trzeba przyznać, że systemy socjalne w krajach europejskich łączy wiele podobnych cech, które decydują o ich odrębnej specyfice na szerszym tle międzynarodowym i pozwalają odróżnić pod tym względem nasz kontynent od innych regionów świata, a zwłaszcza od USA i regionu azjatyckiego. Najważniejszymi cechami, które określają swoistość europejskich państw opiekuńczych, są¹:

1) **wspólne przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej** – uznawanie solidarności z poszkodowanymi i upośledzonymi, akceptowanie potrzeby pełnego

¹ W. Anioł, *Europejska polityka społeczna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 195.

zatrudnienia, powszechnego dostępu do ochrony zdrowia i edukacji, odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, pomocy dla ubogich i wykluczonych;

2) **uznanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu** – w Europie dominuje przekonanie, że nie ma zasadniczej sprzeczności między konkurencyjnością gospodarczą a spójnością społeczną;

3) **wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań** między władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną. Większość pracowników jest objęta porozumieniami zbiorowymi, które określają warunki pracy, ochronę socjalną i standardy życia.

Dodatkowo do cech modelu europejskiego zalicza się większą niż w innych regionach świata równość dochodową, większą dostępność niekomercyjnych usług społecznych, relatywnie wyższe wydatki publiczne, stosunkowo wysoki i wyrównany (przynajmniej w Europie Zachodniej) poziom życia, a także mniejsze różnice w statusie między kobietami a mężczyznami. Zwraca się ponadto uwagę na podobieństwo wielu instytucji i regulacji prawnych w polityce społecznej, na wspólnotę wyznawanych wartości i zbliżone formy życia społecznego, to wszystko razem pozwala mówić o wspólnej kulturze socjalnej².

W niniejszym artykule podjęto próbę wykazania znaczenia modeli polityki społecznej w redukowaniu ubóstwa w państwach Unii Europejskiej. Zaprezentowano różne modele polityki społecznej, poziom i strukturę wydatków socjalnych oraz zwrócono uwagę na istotę aktywnych programów na rynku pracy. Na koniec artykułu oceniono skuteczność modeli europejskiego państwa dobrobytu w walce z ubóstwem i ich wpływ na konkurencyjność państw europejskich w rywalizacji ekonomicznej świata.

2. Modele polityki społecznej w Unii Europejskiej

Na początku XXI w. funkcjonuje co najmniej kilka różnych strategii polityki społecznej w Europie, a niektórzy twierdzą nawet, że jest tyle strategii polityki społecznej, ile niezależnych państw. Jednak uwzględniając orientacje i założenia typologii Titmussa i Esping-Andersena, można wyróżnić trzy główne modele polityki społecznej, charakterystyczne dla wysoko rozwiniętych państw gospodarki rynkowej³:

- liberalny model polityki społecznej,
- motywacyjny model polityki społecznej,
- instytucjonalno-redystrybucyjny model polityki społecznej.

Liberalny (marginalny) model polityki społecznej zakłada, że naturalnymi kanałami zaspokajania potrzeb obywateli powinny być rynek prywatny i rodzina.

² Tamże, s. 196.

³ M. Księżpolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Fir-lit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 150.

Państwo powinno ingerować jedynie w ostateczności i tylko w odniesieniu do tych grup, o których wiadomo, że samodzielnie sobie nie poradzą. W modelu tym przyjmuje się założenie, że zdecydowana większość społeczeństwa jest w stanie zaspokoić swoje potrzeby własnym działaniem, przy ewentualnej pomocy rodziny bądź organizacji charytatywnych. Z tego też powodu rozwijanie państwowej polityki społecznej jest nie tylko niepotrzebne, lecz także ma negatywne skutki w postaci utraty motywacji do pracy, obniżania się poziomu moralnego czy ograniczenia wolności indywidualnej. Pomoc socjalna jest minimalna i wyraźnie adresowana, a dodatkowo wymaga testów dochodów i kontrolowania adresatów. Model ten jest reprezentowany w Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię i Irlandię. Bezpieczeństwo socjalne i dobrobyt obywateli mają być zapewnione przez działania zarówno państwa, jak i samych obywateli. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, uzupełnione powszechną ochroną zdrowia i zasiłkami rodzinnymi, gwarantują wszystkim obywatelom pewne minimum dochodu niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Zapewnienie wyższego poziomu bezpieczeństwa socjalnego leży już w dużym stopniu w gestii samych zainteresowanych, którzy mogą w tym celu skorzystać z ubezpieczeń dobrowolnych. Rezultatem takiej strategii jest wysoki wskaźnik aktywności zawodowej, jednak zostało to okupione dużym rozmiarem ubóstwa (także wśród dzieci), wysokimi wskaźnikami nierówności społecznych i dużą skalą zjawiska wykluczenia społecznego.

Motywacyjny (korporacyjny) model polityki społecznej, charakterystyczny dla Niemiec, Francji, Włoch, Austrii, Belgii i Luksemburga, dopuszcza o wiele większą możliwość ingerencji państwa w sprawy socjalne. Wyznacza się jednak wyraźną granicę tej ingerencji: programy socjalne powinny jak najmniej zakłócać mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej i w jak największym stopniu służyć rozwojowi gospodarczemu. Zakłada się także, iż potrzeby ludzkie powinny być zaspokajane przede wszystkim zgodnie z kryterium stażu pracy, zasług i wydajności. Polityka społeczna jest niezbędnym elementem ładu ekonomicznego i politycznego, ponieważ podnosi wydajność i umacnia przywiązanie do pracy, poprawia kwalifikacje pracowników i pozwala na utrzymanie pokoju społecznego⁴. Dużą rolę odgrywają tu ubezpieczenia społeczne; zapewniają one ochronę przed wszystkimi typowymi rodzajami ryzyka socjalnego, ale są zorganizowane tak, aby poziom zaspokojenia potrzeb był bezpośrednio zależny od statusu danej osoby na rynku pracy i od wysokości osiąganych dochodów. Świadczenia przysługują głównie osobom ubezpieczonym, a same ubezpieczenia są obowiązkowe. Kraje prowadzące taką politykę społeczną są w stanie zapewnić obywatelom wysoki standard życia, jednak nie mogą zagwarantować każdemu miejsca w społecznym podziale pracy. Wysokie koszty pracy (wysokie płace i wysokie składki na ubezpieczenia społeczne) powodują osłabienie popytu na pracę, a bardzo rozbudowany system ochrony pracowników utrudnia dostęp do zatrudnienia osobom pozostającym poza rynkiem pracy, dodatkowo

⁴ S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 11.

znaczna liczba ludzi przechodzi na wcześniejszą emeryturę. Skutkiem tego jest niska stopa aktywizacji zawodowej i wysoka stopa bezrobocia.

Institutionalno-redystrybucyjny model polityki społecznej zakłada, że odpowiedzialność za dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne ponosi przede wszystkim społeczeństwo, ponieważ ani rodzina, ani rynek nie są w stanie zagwarantować każdemu zaspokojenia potrzeb na dostatecznym poziomie. Dlatego też w procesie zaspokajania wszystkich ważnych potrzeb mechanizmy rynkowe muszą być zastąpione przez planowe działania państwa. Polityka społeczna powinna obejmować wszystkich obywateli, wszyscy bowiem mają prawo do godziwego standardu życia. Prawa socjalne wynikają z faktu obywatelstwa lub zamieszkania w danym kraju, ludzie pomagają sobie, ponieważ czują się równymi członkami tej samej wspólnoty, celem polityki społecznej są przede wszystkim zdrowi i wykształceni obywatele, dopiero na drugim miejscu zdrowi i wykształceni pracownicy. Wszyscy obywatele finansują utrzymanie systemu w ramach swoich możliwości i wszyscy korzystają z powszechnie dostępnych świadczeń i usług. Bardzo dużą wagę przywiązuje się do polityki pełnego zatrudnienia. Jest to model charakterystyczny dla Szwecji, Danii, Finlandii i Holandii; polityka tych państw skutkuje niskimi wskaźnikami niedostatku i nierówności społecznych, a także bardzo wysokim poziomem aktywności zawodowej (zarówno kobiet, jak i mężczyzn) oraz niskimi wskaźnikami bezrobocia długookresowego.

Powyżej zostały omówione trzy podstawowe modele popularne w powszechnych podziałach, jednak nie można pominąć **modelu śródziemnomorskiego**, który jest również obecny w Unii Europejskiej. Jest charakterystyczny dla krajów Europy Południowej, czyli Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Odznaczają się one stosunkowo słabo rozwiniętą polityką społeczną, chociaż w ostatnim czasie ta sytuacja się zmienia. Funkcjonowanie tego systemu w znacznym stopniu określa zasada pomocniczości, wyrastająca z nauki społecznej Kościoła, który prowadzi w tych krajach rozwiniętą działalność charytatywną. W państwach tych prawo obywateli do pracy i do pomocy ze strony władz publicznych jest urzeczywistnione w niewielkim stopniu.

System polityki społecznej w Polsce odznacza się wieloma specyficznymi cechami, które poważnie odróżniają go od wszystkich czterech wymienionych modeli; zdecydowało o tym przede wszystkim dziedzictwo „realnego socjalizmu”, w którym polityka społeczna charakteryzowała się trzema podstawowymi elementami⁵:

1) podstawę systemu bezpieczeństwa socjalnego stanowiła pewność pracy i płacy;

2) istnieniem wysokich subsydiów państwowych do cen podstawowych towarów i usług oraz niemal powszechnym dostępem do bezpłatnych lub słabo płatnych usług socjalnych;

3) stosunkowo dobrze rozbudowanym systemem świadczeń socjalnych, gwarantującym środki utrzymania na wypadek typowych zdarzeń losowych.

⁵ W. Anioł, wyd. cyt., s. 201.

Transformacja gospodarcza Polski i towarzyszący jej kryzys finansowy, a także wzrost bezrobocia zmusiły ją do zmiany polityki społecznej. Polska musiała stworzyć efektywny system osłony socjalnej i gwarancji dochodowych, musiała dostosować politykę społeczną do powstającej gospodarki rynkowej. W początkowym okresie transformacji politykę społeczną zdominowały działania doraźne bez żadnej spójnej wizji, będące reakcją na głęboką recesję gospodarczą. Dopiero od 1999 r. można obserwować wdrażanie zasadniczych reform systemowych w trzech podstawowych sferach społecznych: systemie emerytalnym, ochronie zdrowia, edukacji. Początek tych reform był bardzo trudny, zdecydowały o tym takie czynniki, jak: problemy finansowe, opóźnienia legislacyjne, słabe przygotowanie instytucji, a także upolitycznienie całego procesu. Obecne rozwiązania wykazują wiele podobieństw do kontynentalnego (motywacyjnego) systemu polityki społecznej, głównie ze względu na dominację instytucji ubezpieczeń społecznych, a także dużą rolę transferów społecznych w ogólnych wydatkach społecznych. Model skandynawski nie jest osiągalny dla Polski, gdyż nasz dochód narodowy i udział wydatków społecznych w PKB są dużo mniejsze. Poza tym istotną przeszkodą jest czynnik kulturowy. Z kolei model anglosaski, mimo iż ma wielu zwolenników wśród ludzi zamożniejszych, nie zostałby pewnie zaakceptowany przez osoby ubogie, które stanowią dużą część polskiego społeczeństwa. Polska prawdopodobnie zachowa swoją oryginalną specyfikę i wykształtuje model będący mieszkanką rozwiązań przyjętych w modelach kontynentalnym i anglosaskim.

3. Poziom i struktura wydatków socjalnych w państwach Unii Europejskiej

Ubóstwo jest zjawiskiem bardzo złożonym i stanowi przedmiot licznych dyskusji oraz kontrowersji. Najogólniej rzecz biorąc, ubóstwo tłumaczy się jako sytuację niezaspokojenia bądź zaspokojenia na niskim poziomie podstawowych potrzeb człowieka, w praktyce natomiast za ubogie gospodarstwa domowe uznaje się te, których dochody lub wydatki kształtują się poniżej przyjętej kwoty⁶. Ubóstwo dotyka wszystkich krajów Unii Europejskiej, jednak w różnym stopniu. Każde państwo ma swój własny program walki z ubóstwem, wypracowany na podstawie doświadczeń historycznych, kulturalnych, gospodarczych czy też demograficznych. Panuje powszechny pogląd, że w dzisiejszym cywilizowanym świecie państwo nie może pozostawić swojego obywatela bez środków do życia i jest zobowiązane do udzielenia mu niezbędnej pomocy, jeśli nie jest on w stanie sam zaspokoić swoich potrzeb, wykorzystując do tego własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Najbardziej syntetycznym wskaźnikiem, który obrazuje zaangażowanie państwa w stwarzanie gwarancji bezpieczeństwa socjalnego, jest udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB.

⁶ G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spoleczeństwo i gospodarka w Europie w XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Wrocław 2007, s. 237.

Tabela 1. Udział wydatków socjalnych państw Unii Europejskiej ze względu na funkcje w ogólnych wydatkach socjalnych w 2005 lub 2006 oraz ogólny udział wydatków socjalnych w PKB

Kraj	Służba zdrowia	Świadczenia dla niepełnosprawnych	Emerytury i zapomogi dla starszych	Świadczenia dla rodziny zmarłego	Świadczenia rodzinne	Świadczenia dla bezrobotnych	Dodatki mieszkaniowe	Pozostałe	Ogólny udział wydatków socjalnych w PKB (%)
UE (27 państw)	28,6	7,9	41,4	4,5	8,0	6,1	2,3	1,2	22,4
Austria	25,5	8,0	47,3	1,3	10,7	5,8	0,4	1,1	28,8
Belgia	27,1	7,0	34,7	10,0	7,2	12,2	0,2	1,6	29,7
Dania	20,7	14,4	37,5	0,0	12,9	8,6	2,4	3,4	30,1
Finlandia	25,9	12,9	33,7	3,6	11,6	9,3	1,1	2,0	26,7
Francja	29,8	5,9	37,4	6,6	8,5	7,5	2,7	1,6	31,5
Grecja	27,8	4,9	47,8	3,4	6,4	5,1	2,2	2,3	24,2
Holandia	30,9	9,9	36,8	5,4	4,9	5,9	1,3	4,9	28,2
Hiszpania	31,6	7,3	38,7	2,7	5,6	12,4	0,8	0,9	20,8
Irlandia	40,9	5,3	21,7	5,0	14,6	7,5	3,0	2,0	18,2
Luxemburg	25,7	13,1	26,3	10,3	16,9	5,0	0,7	2,0	21,9
Niemcy	27,3	7,7	42,2	1,3	11,2	7,3	2,2	0,7	29,4
Portugalia	30,4	10,4	40,2	7,1	5,3	5,7	0,0	1,0	24,7
Szwecja	24,3	15,4	38,3	2,2	9,8	6,2	1,8	2,0	32,0
Wielka Brytania	30,9	9,0	41,7	3,3	6,3	2,6	5,6	0,7	26,8
Włochy	26,7	5,9	50,8	9,9	4,4	2,0	0,1	0,2	26,4
Bułgaria	29,0	8,4	47,6	3,6	6,8	1,9	0,0	2,7	16,1
Cypr	25,3	3,7	44,8	1,8	11,8	5,8	2,3	4,5	18,2
Czechy	35,3	7,8	41,7	1,0	7,5	3,6	0,5	2,6	19,1
Estonia	31,9	9,4	43,1	0,9	12,2	1,3	0,2	1,0	12,5
Litwa	30,3	10,4	44,6	1,8	9,3	1,8	0,0	1,8	13,2
Łotwa	26,0	9,1	46,1	2,3	11,0	3,9	0,6	1,0	12,4
Malta	26,3	6,7	50,6	1,7	4,7	7,4	0,9	1,6	18,3
Polska	19,9	10,5	54,5	5,3	4,4	2,9	0,7	1,9	19,6
Rumunia	36,2	7,0	40,8	0,5	10,2	3,2	0,0	2,1	14,2
Słowacja	29,5	9,2	41,1	1,4	11,3	4,3	0,1	3,2	16,9
Słowenia	32,3	8,5	42,4	2,0	8,6	3,3	0,1	2,8	23,4
Węgry	29,9	9,9	41,2	1,3	11,8	2,9	2,4	0,7	21,9

Źródło: dane pochodzą ze strony internetowej Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>.

Z danych przedstawionych w tab. 1 widać zróżnicowanie struktury wydatków na zabezpieczenie społeczne. Należy zaznaczyć, że poziom wydatków zależy nie tylko od czynników demograficznych i sytuacji na rynku pracy poszczególnych krajów,

ale także od zakresu publicznej redystrybucji oraz roli prywatnych instytucji zabezpieczenia społecznego.

Unia Europejska wydaje na świadczenia zabezpieczenia społecznego przeciętnie około 22,4% PKB. Jednak wyraźnie widać, że pomiędzy poszczególnymi państwami występowało spore zróżnicowanie. Na świadczenia najczęściej wydaje Szwecja (32% PKB), blisko niej plasują się Francja, Dania, Belgia, Niemcy, Austria i Holandia. Wśród starych państw Unii Europejskiej wyróżnia się Irlandia z wartością wynoszącą 18,2% PKB. Jej poziom wydatków jest zbliżony do wielkości występujących w krajach ostatnio przyjętych do struktur unijnych. O odmienności modelu irlandzkiego przesądzają takie czynniki, jak: szybki wzrost gospodarczy w ostatnim okresie⁷ i stosunkowo niski udział osób w wieku poprodukcyjnym, co skutkuje małym zapotrzebowaniem na zabezpieczenia emerytalne, a także obniża koszty opieki medycznej. Dodatkowo w Irlandii, w większym stopniu niż w innych krajach, istnieje społeczne przyzwolenie na prywatne systemy emerytalne oraz prywatną opiekę zdrowotną⁸. Mniejsze wydatki w nowych krajach UE są konsekwencją niższego poziomu rozwoju, wysokich kosztów przebytej w ostatnich latach transformacji systemowej, a często braku akceptacji rozwiązań instytucjonalnych w tej dziedzinie i możliwości ich finansowania.

We wszystkich krajach świadczenia dla emerytów stanowią największą pozycję w wydatkach, ma to na pewno związek ze starzeniem się społeczeństwa. W Polsce mamy do czynienia z najwyższą kwotą wydatków na emerytury i renty w całej Unii Europejskiej, pomimo że ludność Polski jest stosunkowo młoda, w 2006 r. pochłonęły one 54,5% ogółu wydatków socjalnych. Do przyczyn tej sytuacji należy zaliczyć z pewnością niski efektywny wiek wycofywania się z rynku pracy, co spowodowały liberalne przepisy emerytalno-rentowe odziedziczone po ustawodawstwie lat 80., które w połączeniu z nagle powstałym bezrobociem i spadkiem wynagrodzeń realnych i dochodów z rolnictwa spowodowały gwałtowną ucieczkę z rynku pracy na emerytury i renty. Dodatkowo przyczyniły się do tego także zmiany strukturalne na rynku pracy (również deprecjacja kwalifikacji posiadanych przez pracowników).

Drugimi co do wielkości są wydatki na służbę zdrowia, które stale się zwiększają. Kolejną grupą wydatków to pomoc przyznawana bezrobotnym. Jest ona bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach i zależy od rozmiarów bezrobocia, przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie przyznawania zasiłków bądź też zaangażowania sektora publicznego w tę sprawę. Przykładowo wysoki poziom wydatków na ten cel w Belgii jest związany z systemem zasiłków, które przyznawane są na czas nieokreślony, w Hiszpanii natomiast występuje bardzo wysoki poziom bezrobocia. Wydatki na pomoc bezrobotnym wiążą się również z programami ograniczania wykluczenia spo-

⁷ W latach 1991-2004 przeciętny roczny wzrost realnego PKB wyniósł w Irlandii 6,5%, co daje drugie miejsce w świecie po Chinach, *OECD Factbook 2006, Environmental and Social Statistic*, www.oecd.org.

⁸ S. Swadźba, *Analiza porównawcza poziomu opiekuńczości w krajach Unii Europejskiej*, AE, Katowice 2007, s. 31.

łecznego, które stanowią ważny punkt w realizacji strategii lizbońskiej. Wydatki publiczne przeznaczone na politykę rynku pracy mają szczególnie duże znaczenie, gdyż biedą są zagrożone głównie osoby wykluczone z aktywnego udziału w rynku pracy. Długotrwały brak pracy jest głównym czynnikiem generującym ubóstwo, zarówno w sferze materialnej, fizycznej oraz psychicznej, jak i w sferze społecznego funkcjonowania rodziny. Ubóstwo doświadczane przez poszczególne jednostki i grupy społeczne powoduje dużo negatywnych skutków, które oddziałują na całe społeczeństwo. Ma to związek z obciążeniami ponoszonymi przez wszystkich obywateli, a więc z kosztami świadczeń socjalnych, wyższymi podatkami, niewykorzystaniem potencjału kapitału ludzkiego, wzrostem przestępczości. Aby system polityki społecznej mógł skutecznie ograniczać ubóstwo i zagrażające mu wykluczenie społeczne, należy uwzględnić wszystkie jego wymiary i nie ograniczać się jedynie do łagodzenia jego skutków, ale ograniczać jego zasięg i przeciwdziałać mu.

Państwo podejmuje na rynku pracy działania pasywne i aktywne. Do programów pasywnych zaliczamy: zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury. W ramach programów aktywnych wyróżniamy: szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych oraz zasiłki szkoleniowe, prace interwencyjne i aktywizację zawodową absolwentów, roboty publiczne, tworzenie miejsc pracy, pożyczki na tworzenie małych firm, inicjatywy na rzecz pierwszej pracy. Wśród aktywnych działań największe znaczenie przypisuje się szkoleniom dla bezrobotnych lub dla zagrożonych bezrobociem. W państwach Unii Europejskiej wydatki na te dwa rodzaje działań kształtują się różnie. We wszystkich analizowanych krajach przeważa udział wydatków na programy pasywne, ma to związek z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zasiłków dla bezrobotnych oraz z ich obligatoryjnym charakterem.

Na aktywne programy rynku pracy najczęściej wydają Dania (1,52 % PKB), Holandia (1,12% PKB) i Szwecja (1,00% PKB), co świadczy o silnym zaangażowaniu państwa w przeciwdziałanie bezrobociu. Są to państwa nastawione na ograniczanie bezrobocia drogą inwestycji w kapitał ludzki. W dalszej kolejności można wymienić Belgię, Niemcy, Francję oraz Finlandię, gdzie udział wydatków kształtuje się na poziomie 0,7-0,9% PKB. Następną grupę stanowią Irlandia, Portugalia, Hiszpania, Włochy i Austria, których wydatki znajdują się w przedziale 0,4-0,6% PKB. Najmniej państwo przeznaczają na aktywną politykę rynku pracy w takich krajach, jak: Wielka Brytania, Grecja i nowi członkowie UE, gdzie na ogół ma to związek z brakiem ostatecznie ukształtowanej polityki rynku pracy, są to kraje, które najmniej doceniają wartość szkoleń⁹.

O skuteczności programów na rynku pracy może świadczyć poziom ogólnej stopy bezrobocia panującej w poszczególnych krajach UE. Najniższa stopa bezrobocia występuje w Danii i w Holandii (jedynie 3,9%). Państwa te wydają najczęściej publicznych środków pieniężnych na walkę z ubóstwem, poświęcając wiele uwagi aktywnym działaniom. Jednak nie można twierdzić, że o skuteczności walki z bezro-

⁹ Tamże, s. 93-105.

bociem przesądza jedynie poziom wydatków publicznych przeznaczonych na ten cel. Ma to duży wpływ, ale bardzo ważne są również: sytuacja makroekonomiczna kraju, prowadzona w nim polityka gospodarcza, proces transformacji, uwarunkowania kulturowe i historyczne, a także hierarchia ważności celów. Jako przykład może posłużyć Irlandia, która pomimo małego zaangażowania państwa w walkę z bezrobociem może się poszczycić bardzo niską stopą bezrobocia wynoszącą zaledwie 4,4%.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że różnice występujące między krajami UE są w dalszym ciągu duże, ma to związek z różnym poziomem rozwoju gospodarczego, z różnicami społeczno-kulturalnymi, z pozostałościami po wcześniejszych systemach funkcjonujących w tych krajach, a także z oporem państw przed unifikacją regulacji w tej sferze. Dla państw UE charakterystyczne jest także to, że wydatki na zabezpieczenia społeczne wzrastały ostatnio w większości krajów. Przyczyną tego był nie tylko wzrost wartości samych świadczeń socjalnych, ale przede wszystkim nasilanie się takich zjawisk, jak: starzenie się społeczeństw, bezrobocie czy zmiana modelu rodziny.

4. Ocena skuteczności modeli polityki społecznej w krajach Unii Europejskiej

Skuteczność poszczególnych modeli polityki społecznej występujących w krajach Unii Europejskiej została sprawdzona przez zespół badaczy pod przewodnictwem I. Nicaise'a. Wnioski autorów tego badania w stosunku do wszystkich krajów potwierdziły tezę, że godna praca jest najbardziej stabilną sytuacją i najlepiej zabezpiecza przed niewystarczającą ochroną. Okazało się też, że rola minimalnego dochodu (pomocy społecznej) jest bardzo niewielka w zabezpieczeniu przed niewystarczającą ochroną¹⁰. W porównaniach międzymodelowych najlepiej wypada polityka prowadzona przez Danię i Finlandię, była ona najskuteczniejsza w reintegrowaniu ludzi z pracą, mierzonym odsetkami przejść od niewystarczającej ochrony i minimalnego dochodu do stanu pracy. Zapewniała ona ponadto najniższy średni odsetek przebywających w stanie niewystarczającej ochrony (4,4%) i najwyższy dla stanu godnej pracy (48,3%), w porównaniu z modelem panującym w Niemczech, Austrii, Francji, Belgii czy Luksemburgu (odpowiednio 7 i 42,7%), następnie modele występujące w Grecji, Portugalii, we Włoszech czy w Hiszpanii (8,3 i 36,2%) i na ostatnim miejscu model liberalny, czyli Irlandia i Wielka Brytania z wynikami 10,4 i 38,6%. Najslabsze wyniki w integrowaniu przez pracę ma model państw śródziemnomorskich, natomiast pod względem zapewnienia wystarczającej ochrony najgorszy jest model liberalny, czego można było się spodziewać.

¹⁰ G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 330.

Dodatkowo do oceny modeli panujących w poszczególnych krajach może posłużyć tab. 2, w której zostały przedstawione miary ubóstwa w krajach Unii Europejskiej.

Tabela 2. Miary ubóstwa dla krajów Unii Europejskiej w roku 2005 lub 2006

Kraj	Udział osób zagrożonych ubóstwem przed transferami socjalnymi (%)*	Udział osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych (%)	Nierówność rozkładu dochodu**
Austria	25	13	3,7
Belgia	28	15	4,0
Dania	28	12	3,4
Finlandia	29	13	3,6
Francja	25	13	4,0
Grecja	23	21	6,1
Holandia	21	10	3,8
Hiszpania	24	20	5,3
Irlandia	33	18	4,9
Luksemburg	24	14	4,2
Niemcy	24	13	4,1
Portugalia	25	18	6,8
Szwecja	29	9	3,3
W. Brytania	31	18	5,5
Włochy	24	20	5,5
Bułgaria	17	15	4,0
Cypr	22	16	4,3
Czechy	22	10	3,5
Estonia	25	18	5,5
Litwa	27	20	6,3
Łotwa	28	23	7,9
Malta	22	14	4,2
Polska	29	19	5,6
Rumunia	22	18	4,9
Słowacja	20	12	4,0
Słowenia	24	12	3,4
Węgry	30	16	5,5

* Procent osób, których dochód ekwiwalentny do dyspozycji (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych) jest mniejszy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju.

** Stosunek sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najwyższym poziomie dochodów (najwyższy kwintyl) do sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najniższym poziomie dochodów (najniższy kwintyl).

Źródło: dane pochodzą ze strony internetowej Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że skala zjawisk ubóstwa i nierówności dochodowych jest najmniejsza w krajach skandynawskich oraz w Holandii, wśród nowych państw członkowskich na uwagę zasługują również Słowacja i Słowenia. Najgorsza sytuacja panuje w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, w Portugalii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, tak więc powtarzają się wnioski uzyskane w badaniu przeprowadzonym przez zespół badaczy pod przewodnictwem I. Nicaise'a. Do tej grupy dołączają państwa nowo przyjęte do struktur unijnych, a mianowicie: Łotwa, Litwa, Polska, Estonia, Rumunia.

W Europie funkcjonuje wiele systemów polityki społecznej i sposobów walki z ubóstwem, powodem tego są zróżnicowane uwarunkowania historyczne, kulturowe i gospodarcze. Jednak wszystkie państwa mają na celu stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, o bardziej elastycznym rynku pracy oraz większej spójności społecznej. Takie cele postawiła sobie Unia Europejska podczas szczytu w Lizbonie w marcu 2000 r. Wówczas zdecydowano też, że politykę społeczną będzie się prowadzić aktywną metodą otwartej koordynacji wszystkich krajów członkowskich. Otwarta metoda koordynacji jest aktywnym podejściem do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Wytycza ona pewne cele społeczne, ale metody osiągania tych celów ustala osobno każde państwo członkowskie, Polska również w tym uczestniczy. Walka z ubóstwem w ramach tej metody skłania polityków do długofalowego podejmowania decyzji i wymaga od nich konkretyzowania przyjętych celów oraz konsekwentnego wprowadzania ich w życie. Ważne jest również to, że wszystkie państwa członkowskie mogą korzystać z doświadczeń innych krajów zgodnie z regułą wzajemnego uczenia się, co znacznie ograniczy czas i koszty popełniania własnych błędów. Dodatkowo Rada Europejska przyjęła Europejską Agendę Społeczną, która odgrywa kluczową rolę w budowaniu ekonomicznego wzrostu przez rozwój polityki społecznej i przyjęła listę głównych celów, którymi są¹¹:

- ułatwienie dostępu do zatrudnienia oraz do środków, praw, dóbr i usług,
- zapobieganie ryzyku wykluczenia,
- pomoc ludziom najbardziej zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym,
- mobilizacja wszystkich właściwych instytucji i partnerów społecznych do działania na rzecz integracji społecznej.

Dzięki tym działaniom Unii Europejskiej i dzięki jej wpływie na politykę krajową zmieniło się podejście do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Uświadomiło to Europejczykom, że walka ta nie może obejmować jedynie pomocy materialnej, ale także aktywną walkę w formie doradztwa, szkoleń i wieloetapowych przemian na rynku pracy.

¹¹ J. Ciechański, *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.

5. Zakończenie

Od połowy lat 70. zaostrza się spór o efektywność państwa dobrobytu. Miało to związek ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego, wzrostem bezrobocia, presją inflacyjną i pogorszeniem się sytuacji finansów publicznych. Do tej pory dyskusja na temat ewentualnego wpływu europejskiego modelu socjalnego na konkurencyjność gospodarek krajów Unii Europejskiej jest bardzo ożywiona. Jednak przeważają opinie, że dalsze opieranie polityki społecznej krajów UE na dotychczasowych założeniach uniemożliwi uzyskanie przez gospodarki tych krajów dobrej pozycji konkurencyjnej na rynkach światowych, a wysokie obciążenia socjalne spowodują masowe przenoszenie miejsc pracy do tych państw, w których koszty pracy są niższe. Wysokie koszty pracy, pomimo często związanej z tym wysokiej jakości i wydajności, zniechęcają również zagranicznych inwestorów, a tym samym obniżają tempo rozwoju gospodarczego. Do czynników, które w znaczny sposób utrudniają utrzymanie państwa dobrobytu, należy zaliczyć globalizację gospodarki światowej, a tym samym wzmożoną konkurencję, która skłania do redukowania kosztów produkcji, ograniczania poziomu płac i świadczeń społecznych. Zaostrzająca się rywalizacja ekonomiczna Europy z resztą świata, w tym szczególnie z Ameryką Północną i Azją Wschodnią, motywuje kraje Unii do cięć budżetowych w wydatkach socjalnych¹².

Wielu ekonomistów twierdzi, że koncepcja europejskiego państwa opiekuńczego przegra w starciu z amerykańskimi i azjatyckimi wzorcami ustrojowymi. Dlatego też konieczne są gruntowne reformy, będące odpowiedzią na zmiany społeczno-ekonomiczne, zwłaszcza demograficzne (starzenie się społeczeństw, spadek dzietności, przekształcenia rynku pracy). Te reformy mają polegać przede wszystkim na ograniczaniu aktywności socjalnej państwa, tak aby zapewnić odpowiednio wysoką konkurencyjność gospodarek krajów Unii Europejskiej. Mogą one polegać na przyznaniu większej roli indywidualnej aktywności, inicjatywie i kreatywności, samoorganizacji i działaniom samopomocowym podejmowanym przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Polityka podatkowa i socjalna nie mogą w jakimkolwiek stopniu zniechęcać do pracy czy tworzenia nowych miejsc pracy ani też skłaniać do trwałego uzależnienia od różnych form pomocy ze strony państwa. Z pewnością można jednak powiedzieć, że kraje Unii Europejskiej nie zmienią radykalnie podejścia do kwestii polityki socjalnej, tylko będą starały się zmniejszyć wydatki na ten cel i poprawić efektywność ich wykorzystania, ale mimo to polityka socjalna będzie zawsze odgrywała istotną rolę w systemach gospodarczych.

¹² W. Anioł, wyd. cyt., s. 142-145.

Literatura

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2004.
- Ciechański J., *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11/12.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa 2000.
<http://epp.eurostat.ec.eu.int>.
- Kaźmierczak T., Rymcza M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Fundacji Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Książkowski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- OECD Factbook 2006, *Environmental and Social Statistic*, www.oecd.org.
- Swadźba S., *Analiza porównawcza poziomu opiekuńczości w krajach Unii Europejskiej*, AE, Katowice 2007.
- Wrzeszcz-Kamińska G. (red.), *Spółczesność i gospodarka w Europie w XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Wrocław 2007.

THE ROLE OF EUROPEAN MODELS OF SOCIAL POLICY IN REDUCING POVERTY

Summary: There are at least several different models of social policy in Europe because each state is characterised by different historical, cultural, economic and demographic factors. Still, the authorities of all states agree that in present-day civilised world a citizen cannot be left without anything to live on and it is the state which is obligated to provide a citizen with necessary aid. Therefore, social policy is especially directed at the struggle with poverty, and the state plays an important role in this struggle. The most synthetic rate which represents the state's involvement in creating the guarantees of social safety is the share of expenses for social security in GDP. Public expenses allotted for the labour market policy are of especially great importance since mainly persons excluded from active participation in the labour market are threatened with poverty. It turns out that honest job denotes the most stable situation; it is also the best security measure against insufficient protection. Many economists claim that the concept of the European welfare state will lose in a clash with American and Asian political models. Hence, it is necessary to implement thorough reforms which will be an answer to social, economic and, particularly, demographic changes; nonetheless the social policy will always play a significant part in European economic systems.