

Анджей Вежбицки

Факторы и вызовы социальной политики

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

трансформация, либерализация, коммерциализация, экономический кризис, рынок труда, демографические процессы, пенсионная реформа, социальный диалог

Социально-экономическая трансформация

В 1990 г. начался процесс трансформации социально-экономического строя в Польше. Его целью была перестройка плановой экономической системы в рыночную систему. В социальной сфере это означало переход от преобладания коллективного (общественного) интереса к индивидуальному (частному)¹. В социалистическом обществе общественный элемент преваляровал над личным. Можно выделить три черты данного доминирования. Во-первых, следование приоритетам социальной политики, заключающейся в дифференциации доходов и привилегированном положении некоторых социальных групп. Поскольку приоритеты имели коллективный характер, главенствующим принципом социальной политики был эгалитаризм. Во-вторых, приоритеты определялись партийным и государственным аппаратом, без участия общества. В-третьих, государство предоставляло социальные услуги (например, образование, здравоохранение).

В условиях трансформации произошло изменение существующей на тот момент модели социальной политики, характерной для социалистических государств. Ее основой была ответственность государства за удо-

¹ См. J. Kleer, *Drogi do gospodarki rynkowej na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji*, Warszawa 2003, с. 143 и 144.

влетворение потребностей граждан. В литературе существует определение *государственно-коллективистской* модели, базирующейся на трех элементах: 1) полной занятости – гарантии обеспечения работой и заработной платой, 2) высоких государственных субсидиях на основные товары и услуги, всеобщей доступности бесплатных или низкооплачиваемых социальных услуг, 3) развитой системе социальной помощи. Социальная политика в социалистическом государстве имела всеохватывающий характер, следовательно, органы власти контролировали и управляли общественными процессами, произошло полное распределение занятости в обществе. Устранение социального плюрализма и осуществление репрессий стали причиной формирования монополии государства на удовлетворение потребностей общества. Это проявилось в стремлении к справедливому разделению доходов, национализации собственности, политике абсолютной занятости и эгалитаризме зарплат. Данные решения сами по себе не были плохими, но они принимались в отрыве от экономических реалий. Такая социально-экономическая модель не была в состоянии эффективно функционировать, поскольку социалистическая экономика дефицитов не успевала за все возрастающими потребностями общества, следствием чего были многочисленные социально-политические кризисы.

Выходя на путь социально-экономических преобразований, Польша выбрала радикальный вариант реформ, который характеризовался действительно быстрым внедрением рыночных механизмов в экономике, однако его результатом стал упадок производства, возникновение гиперинфляции, безработицы и невиданного до той поры снижения уровня жизни. Одним из элементов экономических преобразований была реформа социальной сферы. Началась ее либерализация, коммерциализация и децентрализация. Либерализация заключалась в отстранении государства от монополистической позиции единственного источника в удовлетворении потребностей общества. Коммерциализация была связана с введением платы за социальные услуги (образование, здравоохранение), а децентрализация представляла собой передачу заданий в сфере социальной политики органам местного самоуправления, его наименьшим структурным подразделениям – гминам. Реализация реформ социальной сферы должна была выйти навстречу дуализму социально-экономических целей. С одной стороны речь шла о приведении в соответствие социальной политики нестабильной экономической реальности, с другой же, особенно в первый период, о сохранении по мере возможности существующего уровня жизни. Однако данная цель была невыполнима.

Изменения в системе социальной политики проводились в двух направлениях. Во-первых, осуществлялась деятельность, направленная на адаптацию социальной политики к внедряемым экономическим реформам. Во-вторых, проводились реформы, заключающиеся в институциональных

изменениях, которые должны были сделать социальную политику более современной и эффективной. Деятельность в сфере социальной политики в Польше в 90-тые годы XX века можно поделить на три вектора. Первый составляли действия, направленные на создание эффективной системы социальной защиты и гарантии доходов. Вторым был нацелен на сокращение безработицы, прежде всего, предоставление социальной помощи безработным. Третий вектор был направлен на приведение в соответствие социальной политики рыночной экономики и сокращающихся финансовых возможностей государства². В реализации социальной политики польского государства в течение последних двадцати лет существенную роль сыграли политические, экономические, демографические, психосоциальные и интеграционные факторы. В то же время, они стали вызовом, который должны были принять последующие правительства страны.

Политический консенсус в поиске новой модели

Вначале трансформации все важнейшие политические группы были едины в том, что предыдущая социалистическая модель социальной политики, соответствующая плановому механизму распределения экономических ресурсов должна остаться в прошлом. В то же время, существовало сознание того, что выбор либеральной модели социальной политики неприемлем в связи с ее аксиологией, ориентирующей на индивидуализм, предпринимательство, конкуренцию и т.п. Невозможно было также внедрение скандинавской модели, направленной на бюджетное финансирование социальной политики. С одной стороны она ассоциировалась с социализмом, а с другой – была невозможна в условиях вызванной трансформацией рецессии. Учитывая выше изложенные аргументы, было принято решение остановить выбор на социальной рыночной экономике. Это модель, которая функционирует в ФРГ с конца 40-х годов XX века, и представляет собой попытку компромисса между экономической эффективностью и социальной защитой населения («Столько государства, сколько это необходимо, столько рынка, сколько это возможно»), т.е. попытке формирования *сбалансированного социально-экономического развития*.

Проведенные реформы и институциональные изменения в социальной политике не свидетельствуют однозначно о том, что избрана все же именно эта модель социальной политики. В Конституции РП 1997 г., а также во

² См. М. Książkowski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, с. 124–127.

многих политических декларациях определено, что основой экономического порядка Польши является социально ориентированная рыночная экономика. Однако наше государство должно пройти долгий путь для достижения данной цели³. К примеру, у нас отсутствует развитая комплексная система социального страхования, покрывающая социальными услугами большинство социальных рисков. Общественный диалог вовлечен в текущую политику, являясь основой формирования заработной платы на отраслевом уровне, оставляет желать лучшего. Настоящий созыв Сейма исключителен в связи с тем, что не существует раздела на проправительственные и оппозиционные профсоюзы, как это было ранее.

Сегодня социальную политику в Польше сложно определять как системное решение. Модель социальной политики, которая сформируется в Польше, станет, как минимум в течение какого-то времени, гибридом существующей ранее социалистической модели с элементами либеральной и корпоративной (мотивационной) схем⁴. Это является результатом трех составных. Во-первых, не смотря на значительное ограничение социальной функции государства, оно будет и в дальнейшем главным субъектом, ответственным за уровень жизни и социальную защиту граждан. Во-вторых, принятие демократии и рыночной экономики способствовало «либерализации» социальной политики, и переоценки ее системы ценностей. На смену признанным ранее ценностям таким как: солидарность, социальная защита, равенство, пришли – конкуренция, неуверенность и неравенство⁵.

В-третьих, в результате проведенных реформ был расширен элемент страхования в системе социальной защиты и введена некорпоративная система трудовых отношений, что является типичным для корпоративной модели (социально-ориентированной рыночной экономики)⁶.

Победа на парламентских выборах 2007 г. Гражданской платформы, партии либерально ориентированной, направила социальную политику в русло более решительной коммерциализации. К сожалению, в сознании политиков, равно как и интеллектуальной элиты, распространено отождествление социальной политики исключительно со сферой материального уровня жизни,

³ Ст. 20 Конституции РП гласит: «Социально ориентированная рыночная экономика, основанная на свободе хозяйственной деятельности, частной собственности и солидарности, диалог и сотрудничестве социальных партнеров, представляет собой фундамент экономического порядка Республики Польша».

⁴ См. М. Książopolski, *Polityka społeczna w krajach transformacji. Jaki model się kształtuje?*, „Polityka Społeczna” 2000, № 9.

⁵ М. Książopolski, *Polityka społeczna w krajach...*

⁶ Внедрение элементов страхования – это реформа социального и медицинского страхования, а признаком установления некорпоративной системы трудовых отношений является создание Трехсторонней комиссии как органа социального диалога.

т.е. *социальная политика в узком понимании*. Несомненно, это определяет их мышление и деятельность, принося эффект в виде недооценки институциональных и направленных на развитие системных изменений, ограничения до решений в области социальной помощи.

Экономический кризис и его последствия

Вначале трансформаций социальная политика, прежде всего, должна была противодействовать рецессии, вызванной реализацией экономической программы. В общественной сфере эффектом рецессии стала безработица и снижение уровня жизни.

Таблица 1. Уровень безработицы, зарегистрированной в Польше в 1990–2012 годы (по состоянию на конец года)

Год	Количество безработных (тыс.)	Уровень безработицы
1990	1126,1	6,5
1991	2155,6	12,2
1992	2509,3	14,3
1993	2890,0	16,4
1994	2838,0	16,0
1995	2629,0	14,9
1996	2359,5	13,2
1997	1826,4	10,3
1998	1831,4	10,4
1999	2349,8	13,1
2000	2702,6	15,1
2001	3115,1	17,5
2002	3217,0	20,0
2003	3175,7	20,0
2004	2999,6	19,0
2005	2773,0	17,6
2006	2309,4	14,8
2007	1746,6	11,2
2008	1473,8	9,5
2009	1892,7	12,1
2010	1954,7	12,4
2011	2105,0	12,5
2012	2136,8	13,4

Источник: www.stat.gov.pl, 05.04.2013.

Основной социально-экономической проблемой, которая все еще является вызовом для экономической политики, является отсутствие *профессиональной активности*, проявляющееся в виде безработицы и низкого уровня занятости.

В 2003–2004 годы уровень безработицы достиг 20%, в настоящее время удерживается показатель ок. 13,4%, а если принять более радикальную методологию, применяемую в квартальных Исследованиях экономической активности населения (на базе методологии Международной организации труда), составляет ок. 10%. Безработица в Польше обусловлена, прежде всего:

- 1) экономической ситуацией (периодически появляющийся фактор конъюнктуры);
- 2) несоответствием структуры спроса на труд и предложения труда (доминирующий структурный фактор, в связи с которым борьба с безработицей особо затруднительна и трудоемка, структурная безработица характерна главным образом для северных и северо-западных регионов – так называемых пост-пгр [ППР – государственное сельскохозяйственное предприятие]);
- 3) демографическими процессами (фактор, особенно важный до середины первого десятилетия XXI в.).

Отдельные категории лиц на рынке труда формируют: длительно безработные (лица, не имеющие работы более 12 месяцев, которые составили в 2012 г. 50,2% от общего количества зарегистрированных безработных); молодежь (лица, которым не исполнилось 25 лет, составляли 19,8% безработных); безработные, не имеющие профессиональной квалификации (29,2% от общего количества). Всего 17% безработных имеет право на пособие по безработице.

Проблемы рынка труда не ограничиваются, однако, только типичной для рыночной экономики безработицей и ее последствиями. Не менее, а может быть даже, более серьезной проблемой является низкий уровень занятости. Уровень занятости (рассчитываемый относительно всего населения) согласно той же самой методологии ВАЕЛ составляет немногим более 50% и является одним из наиболее низких показателей в Европейском Союзе. Это означает, что экономически неактивное население⁷ (с учетом пенсионеров) трудоспособного возраста составляет около 8 млн. Это вызывает особую тревогу в контексте невыгодных демографических изменений. Следовательно, задание законодательной и исполнительной власти – обращение особого внимания на эту, находящуюся в стороне, группу лиц на рынке труда.

⁷ Экономически неактивное население – это категория лиц на рынке труда в возрасте от 15 лет, которые не были квалифицированы как работающие или безработные.

Это тем более важно, что противодействие безработице, направленное на статистическое изменение уровня безработных, не должно вести к повышению занятости – *снижение уровня безработицы не равнозначно повышению уровня занятости*.

Безработица стала одной из причин бедности, помимо снижения покупательной способности населения, в связи с кардинальной программой экономических реформ. Особым видом бедности была так называемая *новая бедность*, до сей поры не известная в Польше. Она касалась людей, которые еще в 80-е годы прошлого века имели стабильную профессиональную и материальную ситуацию. Одной из характерных черт материальной ситуации польского общества является также поляризация доходов. Мерой дифференциации доходов является Коэффициент Джини⁸, который составляет в Польше 31,1, со средним показателем для ЕС – 30,7⁹. Таким образом, Польша находится в группе стран между Швецией, с наименьшим показателем – 24,4 и Латвией, с наивысшим – 35,4¹⁰.

Первостепенной проблемой является географическая дифференциация и наследование бедности. Бедность угрожает, прежде всего, восточным регионам страны, наиболее слабым с точки зрения социально-экономического развития (так называемая «восточная стена»), а также северо-западным (так называемым пост-пгп)¹¹.

Наследование бедности имеет два аспекта: материальный, который осложняет условия жизненного старта детей и даже внуков, и психосоциальный, в результате которого индивидум не чувствует потребности изменения своей жизненной ситуации и отдалается.

Прогрессирующая маргинализация проявляется в отсутствии или ограничении доступа к образованию, здравоохранению, культуре, социальной защите, правосудию. Это означает, что часть населения имеет доступ к благам и услугам более низкого качества.

⁸ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) измеряет уровень, на котором разделение дохода или потребительских расходов между жителями, домашними хозяйствами или социальными группами отклоняется от равного распределения. Он может достичь показателя от 0 до 1 (100), где 0 означает, что все члены данного общества принимают участие в равном распределении дохода, а 1(100), что одно лицо получает доход полностью. Чем выше коэффициент, тем больше разница между доходами богатых и бедных.

⁹ *Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC) [ilc_di12]*, europa.eu (29.03.2013).

¹⁰ В европейском масштабе наименьшая дифференциация присутствует в Норвегии – 22,9, а наивысшая в России и Грузии – более 40.

¹¹ См. *Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011). Incomes and living conditions of the population in Poland (report from the EU-SILC survey of 2011)*, Warsaw 2012, с. 149.

Экономический кризис, в частности финансовый, возникший в мировой экономике в конце первой декады XXI века, охватывающий в меньшей или большей мере практически весь мир, может способствовать тенденциям к ограничению ответственности государства за социальную сферу. Неолиберальная ориентация, ставящая под вопрос обоснованность вмешательства государства в социальную политику, как в экономическом аспекте (социальные расходы обременяют экономику), так и социальном (ослабление активности индивидуума) в таких условиях набирает значимости.

Фактором, сокращающим возможность удовлетворения основных потребностей граждан, таких как работа, доход, доступ к социальной помощи по возрасту, является также неблагоприятная демографическая ситуация, заключающаяся в постепенном демографическом старении общества.

Социальная политика в ответ на демографические вызовы

Разработка и реализация программ социальной политики во все возрастающей мере предопределена демографическими процессами, последствия которых влияют на такие сферы социальной политики, как рынок труда, социальная защита, здравоохранение, образование, жилищное строительство или социальная помощь. В этом можно было убедиться вначале трансформации, когда возникновение и рост безработицы были обусловлены в большей мере повышением предложения труда в 90-е годы прошлого века. На рынок труда входили в то время поколения демографического взрыва 70-х годов XX века. В 1986–1990 годы рост трудовых ресурсов составил около 150 тыс. человек, в то время как в следующие периоды (1991–1995, 1996–2000, 2001–2005) составлял около 780–900 тыс. человек. Во второй половине первого десятилетия XXI века демографическое давление на рынок труда значительно слабеет. Следовательно, в течение 15 лет на рынок труда вышло около 2,5 млн. человек. Таким образом, чтобы применить только данные ресурсы (без учета лиц, теряющих работу вследствие увольнений), необходимо было создать столько же рабочих мест, что в тех условиях было невозможно.

Особенно влияние демографических изменений ощутимо в сфере социальной защиты. Практически вся Европа начинает ощущать либо уже ощущает последствия «второго демографического перехода», результатом которого является демографическое старение обществ и депопуляция. Данный процесс представляет собой угрозу для функционирования пенсионных систем. Однако, следует согласиться с британскими исследователями, считающими, что предостережения перед «апокалиптической демографией» обусловлены идеологией. Неолиберальные правые силы пытаются таким

образом демонтировать модель государства процветания¹². Тем не менее, опуская идеологическую активность, не подлежит сомнению то, что вышеуказанные тенденции потребуют от правительства европейских государств изменения существующих, полностью солидарных пенсионных систем. Данные тенденции не обойдут и Польшу. Демографические прогнозы до 2050 г. однозначно указывают на то, что будет сокращаться численность населения трудоспособного возраста и увеличиваться – пенсионного возраста, при сокращении общей численности населения (таб. 2).

Таблица 1. Население в 1990–2010 гг.

Год	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Общая численность населения в тыс.	38073	38284	38254	38157	38125	38116	38136	38167	38200
Действительный прирост в тыс.	85	19	-9	-17	-32	-10	20	31	33
%	0,22	0,05	-0,02	-0,04	-0,08	-0,03	0,05	0,08	0,09
Естественный прирост в тыс.	157,4	47,0	10,3	-3,9	4,5	10,7	35,1	32,7	34,8
на 1000 человек	4,1	1,2	0,3	-0,1	0,1	0,3	0,9	0,9	0,9

Источник: *Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku*, www.gov.stat.pl, 05.04.2013.

Таблица 2. Прогноз населения по возрасту до 2050 года (%)

Население	2010	2020	2030	2040	2050
Лица, не достигшие трудоспособного возраста	18,0	16,3	14,9	12,3	11,6
Трудоспособный возраст	65,0	60,8	58,2	56,0	50,3
Пенсионный возраст	17,0	22,9	26,9	31,7	38,1
Общая численность	100	100	100	100	100

Источник: *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa, grudzień 2006, с. 10.

¹² S. Cunnigham, “Demographic Time Bomb” or “Apocalyptic Demography”: *The Great Pensions Debate*, [в:] M. Lavalette, A. Pratt (ред.), *Social Policy. Theories, Concepts and Issues*, London 2006 (польское издание – *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia, problemy*, Warszawa 2010, с. 278–279); M. Hill, *Social Policy in the Modern World. A Comparative Context*, London 2006 (польское издание – *Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza*, Warszawa 2010, с. 279–285).

Польское общество окажется на продвинутом этапе демографической старости, уже сейчас достигнув данного порога (процент лиц, которым исполнилось 60 лет > 18%). Вызовом для правительства является то, каким образом разработать социальную политику для сложных времен, когда возрастет количество людей, пользующихся социальной помощью, а будет меньше работающих – лиц, уплачивающих налоги и осуществляющих отчисления. Первым методом противодействия депопуляции была реформа пенсионной системы 1999 г. Независимо от оценок, касающихся осуществления самой реформы, не вызывает сомнений верность убеждения о необходимости ее проведения.

Пенсионная реформа

Экономической целью реформы 1999 г. было сокращение дотаций Управления социального страхования. В противном случае сохранение существующей, полностью солидарной системы пенсионного страхования, с одновременным сохранением размеров помощи угрожало бы повышением страховых взносов, а тем самым увеличением трудовых затрат. Кризис социального страхования был вызван также неуплатой отчислений крупными государственными предприятиями, что нарушало функционирование Управления социального страхования. Внедрение новой пенсионной системы было осложнено противоречием интересов между ожиданиями пенсионеров, надеющихся на рост выплат после реформы, и государством, стремящимся к сокращению расходов по социальному страхованию из бюджета государства.

Реформа 1999 г. заключалась во введении многоуровневой пенсионной системы, что является типичным решением для развитых государств, связанным с демографическим старением населения в данных странах. Будущие пенсионные выплаты во многоуровневой системе должны состоять из трех элементов: 1) *базовой пенсии*, гарантируемой всем гражданам государства, финансируемой из взносов или бюджета государства; 2) *трудовой пенсии*, которая зависит от размера заработка, а следовательно – сборов, части, определяющей размер выплат; 3) *дополнительной пенсии*, зависящей от индивидуальной предусмотрительности и финансовых возможностей будущего пенсионера. В конструкции реформированной польской пенсионной системы первый уровень отвечает базовой пенсии, второй – трудовой пенсии, и третий – дополнительной пенсии.

Первый уровень, обязательный и гарантируемый государством, сохранил существующий в предыдущей, единой пенсионной солидарной системе раз-

дел (финансирование из текущих отчислений на основании солидарности поколений). Два других уровня – II и III – имеют финансовый характер, основанный на индивидуальной капитализации взносов. Второй уровень, аналогично первому, имеет обязательный характер, но в отличие от III он контролируется государством. Пенсионный сбор составляет 19,52%.

Целью введения многоуровневой системы являлось сокращение ответственности государства за размер будущих пенсий и передача части ответственности самим гражданам. Задание государства в новой системе заключается в предоставлении минимальной выплаты, с возможностью развития пенсионных программ, организованных работодателями, или программ индивидуальных сбережений. Реформированная пенсионная система в Польше обращается к концепции Всемирного банка, основанной на англосакской традиции. Предложения Всемирного банка предполагали создание трех уровней пенсионного страхования. Двух обязательных – государственного и финансового, дополненных третьим, основанного на добровольных сбережениях. Трехкомпонентная система должна гарантировать большую безопасность, поскольку дифференцирует финансовый риск¹³. Отклонением от теоретических принципов конструкции пенсионных систем является то, что определяющим размер будущих выплат должен быть первый уровень. Только небольшая часть страхового взноса, отчисляемого работником, попадает во второй компонент системы, в результате чего открытые пенсионные фонды, созданные для капитализации взносов граждан и влияющие на размер выплат, имеют ограниченные возможности в данной сфере. Целью данного решения являлось сохранение большей части средств в бюджете. Таким образом, реальная попытка перенесения нагрузки финансирования будущих пенсионных выплат с Управления социального страхования не удалась. А ведь именно это было одной из целей реформы. Ожидания общества, связанные с изменениями в этой исключительно важной социальной сфере, не были оправданы.

В рамках реформы была ликвидирована система пенсионного обеспечения (предоставляющая право на выплаты на основании закона, финансируемые из бюджета государства) для некоторых социально-профессиональных групп, внедряя элементы страхования, ставящие в зависимость право на выплаты от отчисления страховых взносов. Однако, и далее для нескольких из этих групп, включая работников сельскохозяйственного сектора, были сохранены предыдущие решения, имеющие характер обеспечения. Выплаты работникам сельскохозяйственного сектора на 90% финансируются из госу-

¹³ См. M. Rymśza, *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998, с. 84–89.

дарственного бюджета. Отчисления самих фермеров позволяют финансировать всего 10% выплат. Это чрезвычайно сложная проблема. С одной стороны, выплаты аграриям относятся к самым низким, на них содержатся сельские хозяйства, состоящие из нескольких поколений. С другой стороны, это диспропорция относительно к другим социально-профессиональным группам. Пенсионная система аграриев является острой проблемой для политиков. За сохранение текущего положения дел выступает одна из правящих сил – Польская крестьянская партия. Несомненно, пока данная политическая формация будет иметь влияние на принятие законов и администрирование на правительственном уровне, изменения в данном вопросе не наступят.

Ключевой проблемой организации систем социального страхования является пенсионный возраст. С 2013 г. на основании принятого в 2012 г. закона в Польше начинается постепенное повышение пенсионного возраста у женщин и мужчин до 67 лет. Оно охватывает женщин, рожденных после 31 декабря 1952 г. и мужчин, рожденных после 31 декабря 1947 г. Повышение пенсионного возраста является решением, применяемым в случае возникновения депопуляционных демографических тенденций, а такие уже появляются в Польше. Согласно экономическим аргументам это должно способствовать повышению уровня профессиональной активности, которая в нашей стране относится к наиболее низким в Европе, и размера будущих пенсий. Повышение пенсионного возраста касается практически всех стран ЕС. Аргументом уравнивания пенсионного возраста у женщин и мужчин является потребность повышения размера их пенсий, поскольку при меньшем трудовом стаже и более низком заработке, они достигают более низких выплат.

В 1997 г. были внесены изменения в систему и законодательство, касающиеся пособий, вызванные необходимостью ее рационализации и стремлением к повышению низкого уровня профессиональной активности. Они заключались, во-первых, в замене существующих трех групп инвалидности новыми категориями, связанными не столько с уровнем инвалидности, сколько с трудоспособностью. Согласно новым правилам это: полная нетрудоспособность и неспособность к самостоятельному существованию, полная нетрудоспособность и частичная нетрудоспособность. Во-вторых, упразднены комиссии по делам занятости и инвалидности, принимающие решения в вопросах выплаты пособий, вместо них создан пост врача, выдающего оценку, подчиненного Управлению социального страхования (ZUS). Данное изменение должно было способствовать большей рационализации принятия решений, с точки зрения ZUS, а тем самым и социальных финансов. В общем, в 2011 г. пособие по нетрудоспособности или семейное пособие

получало 2,56 млн. человек, в том числе 1,21 млн. – пособие по нетрудоспособности. Тем не менее, в 2000 г. пособие получало почти 4 млн. человек, в том числе – почти 2,7 млн. пособие по нетрудоспособности – в два раза больше, чем сегодня. Это доказывает, что рационализация пенсионной системы пособий имеет положительные результаты.

Миграционная политика

Вследствие интеграции с Европейским Союзом и открытием границ около 1,8 млн. польских граждан пребывает за границей более 3 месяцев, причем большинство, как минимум – год. Это действительно облегчило рынок руда, но в долгосрочной перспективе, если данные лица примут решение не возвращаться, это станет значительной потерей трудовых ресурсов. В контексте депопуляции это окажет негативное влияние на польский трудовой потенциал. Таким образом, одним из направлений миграционной политики является поощрение польских трудовых мигрантов к возвращению в Польшу.

Правительство стало осознавать неизбежность миграции иностранцев, хотя в настоящее время Польша не является страной настолько привлекательной для мигрантов, как государства Западной Европы. Наплыв мигрантов будет только дополнять нехватку трудовых ресурсов, не имея решающего характера в случае усиления неблагоприятных депопуляционных тенденций.

Учитывая опыт других государств, связанный с социально-культурной адаптацией иностранцев и их принятием местным населением, правительство предпринимает действия, нацеленные на селекцию миграционного потока в Польшу. К желаемым категориям мигрантов относятся поляки по происхождению, студенты, научные сотрудники, выпускники польских вузов, иностранцы, ведущие хозяйственную деятельность, трудовые иммигранты, имеющие необходимую квалификацию на польском рынке труда, граждане государств, находящихся в ЕС и членов их семей, члены семей граждан РП, иностранцы, поселившиеся в Польшу. В соответствующем правительственном документе¹⁴ обращается внимание также на культурную близость потенциальных мигрантов, это касается граждан государств – восточных соседей нашей страны (Беларуси, Украины, России), им легче выучить польский язык и они не отличаются внешне по антропологическому типу. Это имеет немаловажное значение особенно в случае местной общественности.

¹⁴ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół do Spraw Migracji, MSWiA, Warszawa, kwiecień 2011.

Перед новыми экономическими и демографическими вызовами очутились система здравоохранения и образования.

Реформы здравоохранения

Основным принципом реформы здравоохранения было приведение в соответствие данного вида социальных услуг, осуществляемых и финансируемых государством, с правилами рыночной экономики. Это должно было принести улучшение качества медицинских услуг. Существующая в Польше до реформы система здравоохранения имела много недостатков, таких как чрезмерная централизация, отсутствие рациональных критериев раздела средств и контроля расходов, неравномерное распределение средств между структурными единицами муниципальной власти, являющееся причиной неравного доступа к медицинским услугам. Необходимость изменений в способе организации и финансирования здравоохранения была обусловлена несколькими факторами, заключающимися в отсутствии баланса между обязательствами государства в сфере здравоохранения и возможностями их реализации, расхождении между ожиданиями общества и возможностями учреждений здравоохранения, а также между ожиданиями сотрудников сферы здравоохранения относительно условий труда и зарплаты, и возможностями их реализации. Изменения в финансировании здравоохранения обусловлены были также прогнозируемым повышением потребности в медицинских услугах, связанным с демографическим старением и плохим состоянием здоровья общества. Сохранение существующей ранее системы угрожало бы углублением ее неэффективности и отсутствием возможности финансирования.

Реформа 1999 г. ввела новый элемент – всеобщее обязательное медицинское страхование (взнос составляет 9%) и Фонд медицинского страхования. Это означало переход к страховой модели здравоохранения. Фонды медицинского страхования были подчинены воеводским органам власти (16 региональных фондов и один ведомственный, для так называемых силовых ведомств), это, перекликаясь с немецкими решениями, должно было децентрализовать и сделать более самостоятельной систему здравоохранения. В связи с невысокой эффективностью функционирования Фондов медицинского страхования их заменили в 2003 г. Национальным фондом здравоохранения, не ликвидируя, однако, медицинского страхования. Примененные в результате осуществления реформы решения никого не удовлетворили. По мнению граждан, доступность и качество медицинских услуг

резко ухудшились. Материальное положение работников сферы здравоохранения, а именно так называемого среднего персонала, также значительно не улучшилось.

Проблемой системы здравоохранения и сегодня является недостаточное финансирование. Выходом из ситуации должна была быть предложенная правительством коммерциализация больниц, заключающаяся в реформировании их в общества, действующие на основании рыночного механизма. Данное решение вызывает многочисленные споры и эмоции. Противники коммерциализации аргументируют это тем, что здравоохранение невозможно подчинить критериям максимизации прибыли. Как правило, коммерциализация ассоциируется с введением платы за предоставленные услуги. Элементом коммерциализации, внедренным практически с самого начала реформы, является также контрактное предоставление медицинских услуг, заключающееся в том, что частные учреждения получают контракты на предоставлении медицинских услуг, финансируемые из публичных средств. Это так называемая *скрытая коммерциализация*, которую не ощущают граждане, поскольку медицинские услуги, предоставляемые частными учреждениями в рамках системы публичного здравоохранения, остаются бесплатными.

Реформа образования

Новые социально-экономические реалии, в частности – ситуация на рынке труда, а вместе с тем активный процесс глобализации, повышают значение образования и знаний в развитии человека. Вопросы образования можно рассматривать в аспектах количества и качества. *Количественный аспект* концентрируется на невозможности обеспечения всех желающих обучением на данном уровне. *Качественный аспект* касается программ образования и их применения на практике в определенных социально-экономических условиях.

Существенной проблемой для функционирования системы образования является ее программная адаптация к требованиям рыночной экономики. Вопрос заключается в том, чтобы ограничить или полностью прекратить набор в учебные заведения, предлагающие подготовку кадров по профессиям и специальностям, спрос на которые на рынке труда резко упал. Внедряемая с 1999 г. реформа, заключающаяся в изменении структуры системы образования, должна была гарантировать реализацию нескольких целей, таких как распространение среднего образования; высокая профессиональная квалификация, приведенная в соответствие с требованиями рынка труда, или

разнообразие путей образования¹⁵. Особое внимание обращено на реформу профессионального образования, подчеркивая необходимость сотрудничества учреждений системы образования с работодателями, чтобы практическое обучение могло осуществляться согласно их ожиданиям и требованиям. Обеспечению эффективности реформы образования должно было способствовать ее совмещение с административной реформой. Финансирование начальных школ и гимназий доверено гминам (органам местного самоуправления), а училищ и техникумов – новым муниципальным органам управления – поветам.

В перспективе полутора десятка лет реформ думается, что поставленные перед ними цели не были достигнуты. Создание 3-летних гимназий после начальной школы должно было служить уравниванию программных несоответствий разницы, создавшихся в начальных школах. В результате также и данный тип школ был разделен на «лучшие» и «худшие». Новая система образования должна была также быть более приспособленной к рынку труда. Был обозначен вектор на популяризацию среднего образования, являющегося базой для дальнейшего обучения. Это следовало из убеждения на основании статистики безработицы, что профессиональные училища «выпускают» безработных. Таким образом, ограничен набор в эти учебные заведения до 20% выпускников гимназий. Такой масштаб образования в профессиональных училищах в сочетании с массовой трудовой миграцией в страны ЕС привел к недобору на рынке труда специалистов, профессиональная подготовка которых осуществляется именно в таких училищах.

Система образования ощутила последствия демографических изменений, результатом чего стало сокращение количества филиалов либо закрытие учебных заведений и увольнение учителей.

Выпускники и сейчас относятся к так называемым группам риска на рынке труда. Чуть ли не каждый третий из них – безработный. В наибольшей степени угроза безработицы существует у выпускников средних школ и профессиональных училищ, в наименьшей – у выпускников вузов (таб. 3). Уровень безработицы среди молодежи, т.е. лиц, которым еще не исполнилось 24 года, составил в Польше в 2012 г. 27,4%.

¹⁵ Она заключается в том, что после 6-летней начальной школы и 3-летней гимназии учащийся может выбрать один из четырех вариантов образования, которые должны привести его, если он приложит усилия, к выпускным экзаменам, а потом – получению высшего образования (в университете или училище). Это: 3-летние общеобразовательные лицеи, 3-летние профильные лицеи (в настоящее время в состоянии ликвидации), 4-летние техникумы и 2-летнее профессиональное училище.

Таблица 3. Уровень безработицы среди выпускников согласно уровню образования в 2012 г.

Уровень образования	Уровень безработицы %
Общее количество	30,2
Высшее	20,1
Среднее специальное образование	37,8
Среднее профессиональное образование	46,9
Профессиональные училища	47,3

Источник: *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, www.stat.gov.pl, 03.05.2013.

Институционализация социального диалога

Элементом институциональных изменений в социальной политике была также институционализация общественного диалога. Экономическая реформа, прежде всего, заключающаяся в борьбе с инфляцией, и сопутствующая ей приватизация вызвали возрастающую волну социально-экономических конфликтов. Продолжение осуществления трансформации, начатой в 1990 г., без одобрения профсоюзов стало практически невозможным. На основании положений Пакта о государственном предприятии от 1992 г. в 1994 г. была создана Трехсторонняя комиссия по социально-экономическим вопросам. Она является форумом социального диалога – достижения консенсуса между интересами работников и работодателей. Целью данной институции является стремление к сохранению спокойствия в обществе. Плюралистическая система трудовых отношений, характерная для англосакских стран, функционирующая в Польше вначале 90-х годов XX века, была заменена неокорпоративной системой, типичной для континентальных государств Западной Европы. Ее сущностью является трехсторонний характер, основанный на переговорах социальных партнеров с правительством. Это своего рода общественный договор. Слабым элементом Трехсторонней комиссии на первом этапе существования была нечеткая правовая база, поскольку ее сформировали на основании постановления Совета министров. С 2001 г. функционирование Трехсторонней комиссии регулирует соответствующий закон. Несомненным плюсом данного органа было содействие в сглаживании общественного напряжения, возникшего вследствие трансформации в социальной сфере (прежде всего в вопросах условий труда и заработной платы, уровня жизни работающего населения).

Среди компетенций Трехсторонней комиссии по социально-экономическим вопросам преобладают имеющие оценочный и консультативный

характер, но также есть компетенции, имеющие устанавливающий характер. Если все стороны, участвующие в работе Комиссии, достигнут консенсуса, принятые договоренности становятся обязательными для всех, но соответствующий акт должен быть выдан уполномоченным государственным органом. Это касается формирования путем переговоров средней заработной платы на предприятиях, заработной платы в государственной бюджетной сфере, минимальной заработной платы, пенсий и пособий из Фонда социального страхования и семейных пособий.

Особую роль в социальном диалоге играла Трехсторонняя комиссия во время финансово-экономического кризиса. Она стала форумом, на котором выдвигались предложения для ограничения масштабов кризиса и противодействия его экономическим и социальным последствиям. Работающее население стремится предотвратить ситуацию, в которой последствия кризиса ударят по нему. Следовательно, требуется одновременная защита интересов предприятий и их сотрудников.

Европеизация социальной политики

Уже на начальном этапе социально-экономических перемен стало ясно, что социальная политика в Польше подлежит *европеизации*, т.е. приведению в соответствие с законодательством, стандартами и инфраструктурой, действующими в других европейских странах. Европеизация имела более широкий характер, чем продиктованный стремлениями к присоединению к Европейскому Союзу. В первую очередь речь шла о соотношении с решениями, принятыми Советом Европы, такими как Европейская социальная хартия 1961 г., ратифицированная Польшей в 1997 году. Это имело большое значение, поскольку Европейскую социальную хартию ратифицировали все государства ЕС. Не смотря на то, что она представляет собой конвенцию Совета Европы, а не акт Европейских сообществ, она определяла основные цели и направления социальной политики в сегодняшнем Европейском Союзе.

Примером непосредственного соотношения польского законодательства стандартам Совета Европы в сфере социальной политики в широком смысле слова может послужить *закон о национальных и этнических меньшинствах, а также о региональном языке* от 2005 г., принятие которого было обусловлено ратификацией Польшей Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г.

Европеизация польской социальной политики проходила по двум направлениям. С одной стороны, на предшествующем присоединению этапе речь

шла о внедрении нашим государством решений Евросоюза в области индивидуального и коллективного трудового права (устанавливающие компетенции Трехсторонней комиссии свидетельствуют о европеизации польской социальной политики), социальной защиты и равноправия женщин и мужчин. Это вызывало опасения касательно расходов по реализации данных начинаний. С другой стороны, на предшествующем присоединению этапе был дан старт программам помощи, а после присоединения созданы структурные фонды (Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития), позволившие реализовать ряд заданий инфраструктурного и институционального характера.

Подводя итог рассуждений над социальной политикой в период трансформации, мы хотели бы вспомнить утверждение одного из наиболее авторитетных специалистов в данной сфере в нашей стране Антони Райкевича о том, что история в Польше «сделала круг». Это означает, что масштаб и острота современных социальных вопросов являются аналогичными межвоенному периоду, а социальная политика, главным субъектом которой является государство, не всегда в состоянии им противостоять. Необходимо понимать, что активность государства в социальной сфере в настоящее время является одной из основных плоскостей правового утверждения государственной власти¹⁶. Это касается в частности Польши, в которой большое количество социальных групп не утратило ожидания относительно функций государства. В настоящее время мы находимся в несколько лучшей ситуации по сравнению с межвоенным периодом, поскольку получаем дополнительную поддержку Европейского Союза. Благодаря членству в данном объединении мы ощущаем большую экономическую и социальную безопасность. Тем не менее, истинным вызовом для нашей страны является углубляющийся финансово-экономический кризис и демографические изменения.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена наиболее важным факторам и вызовам социальной политики в Польше. К ним относятся социально-экономическая трансформация, экономический кризис, демографические изменения и европеизация. Они обуславливают рационализацию расходов, приведение в соответствие решений к существующим финансово-экономическим возможностям страны и учет настоящей и будущей

¹⁶ См. L. Dziewięcka-Bokun, *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych*, [в:] J. Auleytner (ред.), *O roztrofną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice 2002, с. 92.

структуры населения по возрасту. Европеизация дала возможность, с одной стороны, воспользоваться средствами Евросоюза, предназначенными на развитие социальной инфраструктуры. С другой стороны, реальным вызовом является предотвращение негативных последствий экономического кризиса и депопуляции.

Andrzej Wierzbicki

DETERMINANTS AND CHALLENGES OF SOCIAL POLICY

The article concerns the most important determinants and challenges of social policy in Poland. They include the social and economic transformation, the economic crisis, demographic changes and Europeanization. They enforce rationalization of expenses, adjustment of the solutions to the existing economic and financial possibilities of the State, as well as consideration of the present and the future population age structure. Europeanization made it possible, on the one hand, to benefit from the EU resources dedicated to the development of social infrastructure. On the other hand, a real challenge is to avoid the negative consequences of the economic crisis and of depopulation.

KEY WORDS: *transformation, liberalization, commercialization, economic crisis, labour market, demographic processes, pension reform, social dialogue*

Библиография

- S. Cunnigham, "Demographic Time Bomb" or "Apocalyptic Demography": *The Great Pensions Debate*, [в:] M. Lavalette, A. Pratt (ред.), *Social Policy. Theories, Concepts and Issues*, London 2006.
- Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2011). Incomes and living conditions of the population in Poland (report from the EU-SILC survey of 2011)*, Warsaw 2012.
- L. Dziewięcka-Bokun, *O roli i miejscu polityki społecznej w nowoczesnych systemach politycznych*, [в:] J. Auleytner (ред.), *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr hab. Antoniego Rajkiewicza*, Katowice 2002.
- M. Hill, *Social Policy in the Modern World. A Comparative Context*, London 2006.
- J. Kleer, *Drogi do gospodarki rynkowej na marginesie doświadczeń transformacyjnych w Niemczech Wschodnich, Polsce i Rosji*, Warszawa 2003.

- M. Księżopolski, *Polityka społeczna w krajach transformacji. Jaki model się kształtuje?*, „Polityka Społeczna” 2000, № 9.
- M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999.
- Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, www.stat.gov.pl.
- Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku*, www.gov.stat.pl.
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Zespół do Spraw Migracji, MSWiA, Warszawa, kwiecień 2011.
- Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2050 roku*, Warszawa, grudzień 2006.
- M. Rymśza, *Urynkowienie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1998.