

13. WYBRANE POLITYKI PUBLICZNE W RP

➤ Z jakich form ubezpieczenia korzystacie wy i wasze rodziny? Jak wyglądałoby życie w Polsce, gdyby zlikwidować system ubezpieczeń społecznych?

JAK SIĘ LECZYMY, CZYLI UBEZPIECZENIA ZDROWOTNE

Pamiętacie swoją ostatnią wizytę u lekarza rodzinnego? Jak przebiegała? Po tym, jak z rodzicem lub rodzicami znaleźliście się w gabinecie, lekarz zapytał, co wam dolega, zbadał was, a następnie postawił diagnozę i przepisał leki, które następnie wykupiliście w aptece. Nic niezwykłego, prawda? Ale zastanówcie się chwilę: jadąc do lekarza, musieliście zapłacić za bilet na komunikację miejską lub za benzynę do prywatnego samochodu; realizując receptę w aptece, musieliście zapłacić za leki, a w drodze do domu być może zatrzymaliście się po gazety lub książki, żeby urozmaicić sobie czas spędzony na zwolnieniu lekarskim. Za nie także, oczywiście, zapłaciliście. A kto i kiedy zapłacił lekarzowi? Wasi rodzice? Też, ale oprócz nich także... inni obywatele.

„Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”. To nie postulat wzięty z jakiejś demonstracji, ale **prawo każdego obywatela** zapisane w artykule 68. polskiej Konstytucji. Dalej w tym samym artykule czytamy, że „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”.

Skąd jednak biorą się owe środki publiczne? Ze **składek** odprowadzanych na rzecz państwa przez **każdego pracownika i pracodawcę**. Ich wysokość liczona w procentach różni się w zależności od tego, czy jesteśmy zatrudnieni jako pracownik w jakimś przedsiębiorstwie czy prowadzimy własną firmę. W tym pierwszym przypadku składka pobierana na ubezpieczenie zdrowotne to 9% naszej pensji brutto pomniejszonej o składki na ubezpieczenia społeczne. W tym drugim zależy ona od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach wyliczanego przez Główny Urząd Statystyczny. Im to wynagrodzenie wyższe, tym wyższa składka, którą przedsiębiorca musi zapłacić.

To wszystko może się wam wydać bardzo skomplikowane, więc zamiast mówić o procentach, skorzystajmy z konkretnych kwot. I tak, w 2018 roku przykładowy Jan Kowalski zatrudniony na etat i zarabiający 3 500 zł brutto musiał zapłacić na ubezpieczenie zdrowotne 272 złote miesięcznie.

Co się dzieje z tymi pieniędzmi? Trafiają one do **Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ)**, czyli instytucji, która z tych środków finansuje świadczenia zdrowotne udzielane ubezpieczonym i refunduje wybrane leki. Głównymi organami NFZ są **Rada i Prezes Funduszu**, a także **rady oddziałów wojewódzkich** Funduszu i ich dyrektorzy. Dziesięcioosobową Radę Funduszu powołuje premier na pięcioletnią kadencję. Prezesa Funduszu także powołuje premier na wniosek ministra właściwego ds. zdrowia i po zasięgnięciu opinii Rady Funduszu.



NFZ to instytucja, która dysponuje ogromnym budżetem. W 2018 roku miał on wynieść łącznie aż 77,4 miliarda złotych! Dla porównania wszystkie dochody państwa w tym samym roku miały wynieść 355,7 miliarda złotych. Jak łatwo obliczyć, wydatki na służbę zdrowia to znacznie ponad jedna piąta tej sumy. Takie kwoty mogą przyprawiać o zawrót głowy, ale dla porównania, budżet National Health Service – czyli publicznej służby zdrowia w Wielkiej Brytanii – jest o wiele wyższy, przekracza bowiem znacznie 100 miliardów funtów, czyli 500 miliardów złotych!

Wielu Polakom nie podoba się to, jak funkcjonuje publiczna służba zdrowia. W roku 2018 niezadowolonych z niej było aż 66% ankietowanych pytanym przez Centrum Badań Opinii Społecznej. Dla porównania, w Wielkiej Brytanii w 2017 roku wyniki wyglądały niemal dokładnie odwrotnie – blisko 60% respondentów jest zadowolonych z publicznej służby zdrowia, a liczba niezadowolonych sięgała 30%. Nic więc dziwnego, że wielu Polaków decyduje się na korzystanie z dodatkowych, **prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych**. Dzięki nim mogą dostać się do szybciej lekarza, gdy tego potrzebują. Niestety, na takie rozwiązanie stać jedynie część obywateli, tych lepiej zarabiających. Co więcej, prywatne przychodnie i szpitale nie wykonują wszystkich zabiegów. Te najbardziej kosztowne – jak skomplikowane operacje czy długotrwałe terapie – oferuje zwykle tylko państwowa służba zdrowia.

W tej sytuacji nierzadko w polskiej debacie publicznej pojawiają się postulaty zwiększenia wydatków na służbę zdrowia, a przez to „skrócenia kolejek” do lekarzy. Niestety, takie rozwiązanie wymagałoby podniesienia składek na ubezpieczenie zdrowotne, co z pewnością wywołałoby niezadowolenie wielu pracowników i pracodawców. Tym bardziej, że ubezpieczenie zdrowotne to nie jedyne ubezpieczenie, które pracownik musi pokryć ze swojej pensji.

SKĄD SIĘ BIORĄ EMERYTURY?

Pamiętacie naszego przykładowego Jana Kowalskiego z pensją 3 500 złotych brutto miesięcznie? Wyliczyliśmy, że w roku 2018 ktoś taki zapłaci na ubezpieczenie zdrowotne 272 złote. Czy to znaczy, że do jego kieszeni trafi 3 218 złotych? Nie, po odliczeniu innych opłat na konto pana Kowalskiego zostanie przelanych dokładnie 2505 złotych. Gdzie się podziela reszta pensji? W większości trafia ona do ZUS, czyli **Zakładu Ubezpieczeń Społecznych**. To instytucja, która zajmuje się realizacją przepisów o ubezpieczeniach społecznych, czyli między innymi pobieraniem składek oraz ustalaniem komu, ile i z jakiego tytułu należą się wypłaty z tytułu posiadanych ubezpieczeń. Czym jednak są owe **ubezpieczenia społeczne**? Zgodnie z ustawą z roku 1998 ubezpieczenia społeczne obejmują:

- **ubezpieczenie emerytalne**
- **ubezpieczenia rentowe**
- **ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa** nazywane „ubezpieczeniem chorobowym”
- **ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych** nazywane „ubezpieczeniem wypadkowym”

- Polityka publiczna naszego mrowiska to Królowa+.

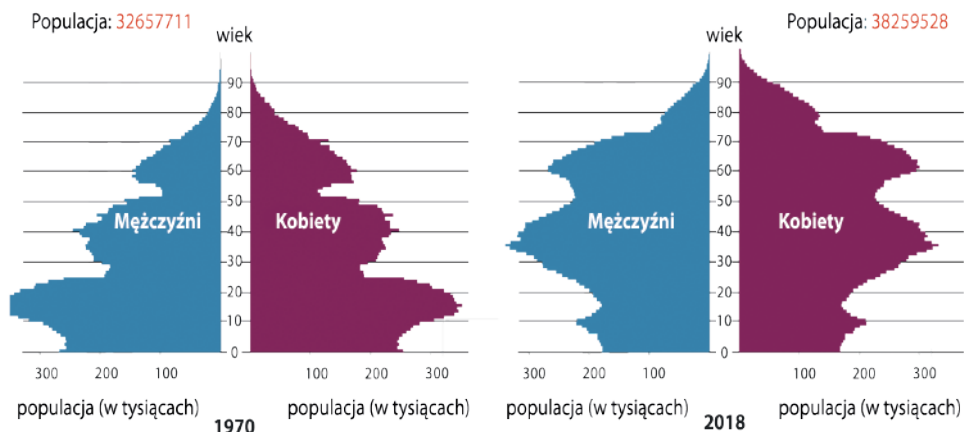


Największą składkę – bo łącznie aż 19,5% pensji brutto – nasz pan Kowalski płaci na ubezpieczenie emerytalne (na szczęście dla niego połowę tej sumy musi zapłacić pracodawca). W zamian za uzyskane w ten sposób pieniądze państwo gwarantuje panu Kowalskiemu, że po tym, jak przekroczy tzw. **wiek emerytalny**, ZUS będzie mu co miesiąc wypłacał określoną sumę, zależną od tego, jak dużo pieniędzy udało mu się zgromadzić. Co roku miliony pracujących Polaków otrzymuje od ZUS listy z informacjami, jak wiele środków udało im się już odłożyć i na jaką emeryturę mogą liczyć.

Wbrew pozorom nie jest jednak tak, że ZUS odkłada pobierane co miesiąc składki tak, żeby czekały na nas, kiedy już przejdziemy na emeryturę. Są one wykorzystywane do wypłacania pieniędzy obecnym emerytom. To dlatego mówi się, że system emerytalny to przykład **solidarności międzypokoleniowej**: osoby pracujące dziś godzą się na przeznaczenie części ich pensji na emerytury dla osób starszych, jednocześnie licząc na to, że swoje emerytury dostaną ze środków wpłacanych do systemu przez ich dzieci i wnuki, czyli między innymi przez was.

Niestety publiczne systemy emerytalne od dawna muszą się mierzyć z poważnymi problemami, nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych krajach europejskich. Ich główną przyczyną jest **starzenie się społeczeństwa**, co spowodowane jest między innymi rosnącą długością życia. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego za 2016 rok wynika, że mężczyźni w Polsce żyli przeciętnie 73,9 lat, natomiast kobiety 81,9 lat. To znaczy, że w porównaniu z 1990 roku żyjemy dłużej odpowiednio o 7,7 i 6,7 lat. Dla systemu emerytalnego to poważny kłopot. Jeśli bowiem wiek uprawniający do przejścia na emeryturę pozostaje stały i wynosi na przykład 65 lat, a jednocześnie obywatele przeciętnie żyją dłużej, to znaczy, że dłużej pobierają też emerytury. To dlatego wiele państw decyduje się na podniesienie wieku emerytalnego, co – jak łatwo się domyślić – wywołuje niekiedy wielkie niezadowolenie obywateli. Wydaje się jednak, że tą drogą będzie musiała podążać także Polska. Tym bardziej, że wraz ze wzrostem oczekiwanej długości życia jednocześnie systematycznie zmniejsza się w naszym kraju (i nie tylko w naszym) liczba urodzin nowych obywateli. O ile w roku 2017 przyszło na świat 402 tys. dzieci, o tyle w roku 1990 było ich 547,7 tys. a w roku 1980 – aż 695,8 tys.! W takich warunkach gwałtownie zmienia się **piramida wiekowa** polskiego społeczeństwa – coraz więcej jest ludzi starszych, którzy albo już przeszli na emeryturę, albo

Struktura ludności Polska w 1970 i 2018 roku



Źródło: *Struktura ludności Polski – 1970–2050 [animacja]*, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl>.

zaraz to zrobią, a coraz mniej młodszych, którzy pracują i ze swoich pensji odprowadzają składki do ZUS (por. informacje w lekcji „Polska w trzydzieści lat po wielkiej zmianie”).

W 2003 roku urodziło się najmniej dzieci w całym okresie po II wojnie światowej. W 2017 roku liczba urodzeń sięgnęła 402 tys. Jest to nadal o ponad 40% mniej niż w 1983 roku (podczas wyżu demograficznego).

Co w tych warunkach mogą robić władze? Najprostszym i wspomnianym już rozwiązaniem jest podniesienie wieku, który uprawnia do przejścia na emeryturę. Przeciwnicy tego rozwiązania argumentują jednak, że nie każdy może pracować tyle samo. O ile – powiedzmy – dziennikarz, księgowy czy nauczyciel to zawody, w których można pracować długo, o tyle w przypadku prac wymagających dużej siły fizycznej i sprawności – jak na przykład pracownik budowlany, hutnik czy strażak – pojawia się pytanie, czy po przekroczeniu określonego wieku ludzie nadal będą je w stanie wykonywać.

Pewnym rozwiązaniem są tzw. **przywileje emerytalne**, czyli specjalne przepisy uprawniające niektóre grupy zawodowe – na przykład policjantów, górników – do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. I to rozwiązanie ma jednak poważne wady, rodzi bowiem pytanie, którym zawodom i w jakim wymiarze należy je nadawać.



W Polsce wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn różni się. O ile Polacy mogą przejść na emeryturę w wieku 65 lat, Polki mogą to zrobić o 5 lat wcześniej. Jak myślisz, dlaczego tak jest? Czy to słuszne rozwiązanie? Podaj argumenty za i przeciw.

Nic dziwnego, że postawione w tej trudnej sytuacji władze państwowe w różnych krajach zachęcają swoich obywateli do dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Jednym ze sposobów jest nakłanianie (ale nie zmuszanie) ludzi do dłuższego pozostawania na rynku pracy w zamian za obietnicę wyższej emerytury. Kłopot z tym rozwiązaniem polega na tym, że jest ono... dobrowolne. Nie sposób przewidzieć, jak wielu obywateli z niego skorzysta, a w takich warunkach trudno planować wydatki z budżetu. Podobnie jest z wprowadzeniem dodatkowych, dobrowolnych składek emerytalnych.

Z Ż Y C I A W Z I Ę T E

Business Insider: Projekcja liczby ludności w Polsce do 2060 roku może przerażać. Szybko starzejące się społeczeństwo nad Wisłą będzie bombą z opóźnionym zapłonem dla całego systemu emerytalnego. Krótka dyskusja na Twitterze między Jakubem Sawulskim z Instytutu Badań Strukturalnych a Łukaszem Kozłowskim z Pracodawców RP daje wiele do myślenia.

Wszystko zaczęło się od tweeta Sawulskiego z IBS, który przedstawił projekcję ONZ ws. liczby ludności w wieku produkcyjnym w naszym kraju do 2060 roku. Nie są to dobre informacje.

– Dzisiaj populacja osób w wieku produkcyjnym jest ponad 4 razy większa niż osób w wieku 65+. W 2060 ta relacja wyniesie półtora – napisał. A to oznacza, że skokowo ubędzie liczba osób pracujących na emerytury starzejącego się społeczeństwa (osób 65+ z kolei lawinowo przybędzie).

Jednak dane ONZ to jedno. Przypomnijmy, że również i polskie urzędy mają swoje prognozy, które opisywaliśmy kilka miesięcy temu. Są równie niepokojące. Według GUS liczba mieszkańców Polski do 2030 roku w podstawowym scenariuszu spadnie o ok. 800 tys. osób, a w negatywnym o ok. 1,8 mln. Fundacja Kaleckiego pisała, że w perspektywie do 2060 roku populacja naszego kraju może zmniejszyć się o ok. 5,2 mln lub nawet o ok. 8,6 mln mieszkańców.

Co więcej, z prognoz ZUS wynika, że liczba osób w wieku produkcyjnym może spaść o 6,8-8,2 mln, czyli nawet o jedną trzecią w porównaniu z dzisiejszymi statystykami. A to oznacza katastrofę nie tylko dla rynku pracy, ale również dla systemu emerytalnego.

Do dyskusji z Sawulskim dołączył się Łukasz Kozłowski, główny ekonomista Pracodawców RP. – Jeszcze mniej optymistycznie prezentuje się prognoza liczby płacących składki i pobierających świadczenia z Ageing Report 2015. **Relacja składkujących do beneficjentów ma zmaleć z obecnych ~1,7 do 1,1 w 2060 r.** – czytamy.

Ale to nie wszystko. Co ciekawe, z tego samego raportu można wyciągnąć jeszcze jedną niepokojącą rzecz.

– W oparciu o prognozy z przywołanego Ageing Report, **utrzymanie stałej relacji poziomu świadczeń wymagałoby podniesienia składki o ok. 57% do 2060 roku.** A to tylko ubezpieczenie społeczne – pozostaje kwestia finansowania rosnących potrzeb ochrony zdrowia – wyjaśnia Kozłowski.

Innymi słowy, aby nasze emerytury diametralnie się nie skurczyły, politycy musieliby do 2060 roku podnieść składki jeszcze o 57%.

Damian Szymański, Trzy tweety mówią wszystko o przyszłości emerytur w Polsce, 12 kwietnia 2018 [dostęp: 16 stycznia 2019], <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/emerytury/emerytury-w-polsce-beda-niskie-problemem-bedzie-demografia/2x45gl5>

Jeszcze innym, obecnie coraz częściej omawianym rozwiązaniem jest wprowadzenie tzw. **emerytury obywatelskiej**, czyli dość niskich, ale równych świadczeń dla wszystkich mieszkańców danego kraju, którzy spełniają określone warunki, na przykład mieszkają w nim nieprzerwanie przez 30 lub 40 lat. Prawo do emerytury obywatelskiej miałoby przysługiwać każdemu, nawet tym, którzy na etacie pracowali krótko albo nie pracowali w ogóle, bo na przykład zajmowali się wychowaniem dzieci bądź opieką nad chorym członkiem rodziny. Przeciwnicy tego rozwiązania argumentują, że osoby zarabiające więcej, a tym samym płacące wyższe składki, powinny otrzymywać wyższe emerytury. Zwolennicy uważają, że podstawowym celem systemu emerytalnego powinno być zapewnienie wszystkim starszym obywatelom środków do życia. A ci, których na to stać, dodatkowe środki mogą odkładać prywatnie.

W POSZUKIWANIU OBYWATELI

Żadne z powyższych rozwiązań dla systemów emerytalnych nie jest pozbawione wad, ale też żadne z pewnością się nie sprawdzi, jeśli państwu... zabraknie obywateli gotowych pracować i płacić podatki. To dlatego spadający w wielu krajach tzw. **współczynnik dzietności** – czyli liczba urodzonych dzieci przypadających na każdą kobietę w wieku 15-49 lat – przyprawia polityków o potężny ból głowy. Aby liczba ludności pozostawała na stałym poziomie lub rosła, jego wartość musi przekraczać 2,1. W Polsce należy obecnie do najniższych w Europie: w 2017 roku wyniósł zaledwie 1,45.

Władze wielu państw wprowadzają rozmaite **polityki publiczne** mające zatrzymać spadek liczby obywateli (np. zniechęcając do emigracji) lub sprzyjać wzrostowi tej liczby.

To drugie zadanie realizuje się między innymi w ramach polityki rodzinnej, której celem jest zachęcanie obywateli do zakładania rodzin i posiadania większej liczby dzieci. Wachlarz rozwiązań, jakie mogą w tym celu wprowadzić władze, jest ogromny.

Najprostszym jest wypłata świadczeń pieniężnych dla obywateli decydujących się na dziecko. Nawet w takim wypadku jednak przed wprowadzeniem nowych regulacji trzeba odpowiedzieć sobie na cały szereg pytań: czy ma to być świadczenie jednorazowe czy wypłacane regularnie?; jeśli regularnie, jak długo powinno być wypłacane?; czy ma przysługiwać każdej rodzinie, czy tylko tym o określonej liczbie dzieci?; a może należy wprowadzić **kryterium dochodowe**, nie dając tym samym pieniędzy najbogatszym?; czy wprowadzić dodatkowe warunki, np. wymóg zatrudnienia lub poszukiwania pracy przez co najmniej jednego rodzica?

Pytania można mnożyć, a skutki naszych działań zależą od tego, jak na nie odpowiemy. Dlatego też często przed powszechnym wprowadzeniem danego rozwiązania przeprowadza się tzw. **programy pilotażowe**, gdzie różne warianty testuje się mniejszych grupach społeczeństwa, na przykład w kilku gminach. Bardzo istotne jest też wprowadzenie jasnych kryteriów oceny programu. Jeśli naszym celem jest podniesienie liczby urodzeń, władze powinny powiedzieć, o ile i w jakim czasie ta liczba ma wzrosnąć, aby program został uznany za sukces. Jeśli cel nie zostanie osiągnięty, wówczas będzie można zmienić prowadzony program lub zastąpić go nowym.

Transfery gotówkowe to nie jedyny sposób zachęcający obywateli do posiadania dzieci. Oto kilka innych rozwiązań:

- **wydłużanie urlopów macierzyńskich i ojcowskich** (w Polsce finansowanych, jak pamiętacie, ze składek odprowadzanych do ZUS);
- **zwiększanie liczby publicznych żłobków i przedszkoli**, co ma ułatwić rodzicom godzenie opieki nad dzieckiem z pracą;
- **systemy ulg dla rodzin** (w Polsce funkcjonuje tzw. Karta Dużej Rodziny, którą mogą sobie wyrobić rodziny z co najmniej trójką dzieci i która uprawnia do rozmaitych zniżek w ramach oferty kulturalnej, rekreacyjnej czy transportowej na terenie całego kraju).

Ważne też, żeby dana polityka – w tym wypadku **polityka rodzinna** – była realizowana przez różne instytucje państwa w sposób spójny. Trudno o skuteczną politykę rodzinną, gdy władze z jednej strony zachęcają do posiadania dzieci, oferując wsparcie finansowe, ale jednocześnie na przykład nakładają na duże rodziny dodatkowe podatki.

Zarządzanie państwem to jednak bardzo skomplikowana sprawa i niekiedy okazuje się, że nawet szczodra i spójna polityka rodzinna nie przekonuje obywateli do posiadania dzieci. Współczynniki dzietności nawet w państwach podobnych do siebie pod względem poziomu życia i oferowanego wsparcia mogą bardzo się różnić.



▲ Młodzi polscy filmowcy w większości nie mają umów o pracę i nie mogą liczyć na wysokie emerytury. Na zdjęciu – twórcy po pokazie swoich filmów w warszawskim kinie „Kultura”.

PRZYBYSZE Z ZAGRANICY

Niektórzy politycy i eksperci przekonują, że receptą na problemy demograficzne może być przemyślana **polityka migracyjna**, czyli zachęcanie obcokrajowców do osiedlania się

w danym kraju. Przybysze z zagranicy mogą zajmować miejsca pracy zwalniane przez przechodzących na emeryturę obywateli, a ponadto zakładać rodziny i tym samym „odmładzać” społeczeństwo. Tak zwykle się dzieje – przyjmowanie imigrantów zarobkowych jest zazwyczaj korzystne dla rozwoju gospodarki, a tym samym dochodów państwa. Zwłaszcza, kiedy na rynku pracy brakuje pracowników.

Z takim problemem boryka się pod koniec drugiej dekady XXI wieku polska gospodarka. W dokumencie opublikowanym w marcu 2018 roku przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MIIR) czytamy, że „jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju Polski są obecnie niekorzystne trendy demograficzne. Niski przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa, a także znaczna liczba Polaków przebywających za granicą skutkują coraz większymi niedoborami na rynku pracy”. W tych warunkach „aktywizacja osób bezrobotnych i biernych zawodowo nie wystarczy – nasza gospodarka już teraz potrzebuje pracowników spoza Polski, a w przyszłości będzie ich potrzebować coraz więcej” – mówił ówczesny inwestycji i rozwoju, Jerzy Kwieciński.

Od roku 2014 do Polski licznie przybywali **imigranci zarobkowi** z Ukrainy. Ministerstwo szacowało, że w początkach 2018 roku było ich w Polsce około miliona! Ta liczba szybko się jednak zmienia, ponieważ wielu migrantów przyjeżdża do Polski na kontrakty krótkoterminowe, a następnie wraca do siebie, by po jakimś czasie znów przyjechać do nas. Nie wiemy też, jak zachowają się mieszkańcy Ukrainy, kiedy rynki pracy otworzą dla nich inne państwa Unii Europejskiej, gdzie zarobki są niekiedy wyższe: czy zostaną w Polsce, czy pojadą dalej?

W tej sytuacji dobrym rozwiązaniem byłoby prowadzenie długofalowej polityki migracyjnej, która zachęcałaby obcokrajowców do osiedlania się w Polsce. Rząd może kształtować tę politykę, określając, jakich osób (o jakich umiejętnościach, a także z jakich krajów) potrzebujemy i wprowadzić dla nich stosowne ułatwienia. Możliwości władz są jednak ograniczone, i to z różnych powodów. Przede wszystkim Polska jako członek Unii Europejskiej zgodziła się na **swobodny przepływ osób** w ramach Wspólnoty. To oznacza, że każdy obywatel państwa członkowskiego Unii może osiedlić się w Polsce i tu pracować. Z tego samego prawa korzystają też Polacy, masowo migrując do różnych krajów europejskich (m.in. Wielkiej Brytanii, Niemiec, Irlandii, Norwegii) co dodatkowo pogarsza sytuację demograficzną w kraju.

Ponadto rząd nie może ignorować nastrojów społecznych, a te są dość często wrogie migrantom. Wielu ludzi – nie tylko w Polsce – obawia się osób pochodzących z innych kultur, wyznających inne religie i mówiących innymi językami. Powstaje więc paradoks – kraj jako taki potrzebuje migrantów, ale jednocześnie obywatele są przeciwni ich przyjmowaniu. W tej sytuacji wiele zależy od działań władz, które powinny otwarcie mówić obywatelom o wyzwaniach demograficznych i korzyściach płynących z przyjmowania migrantów. Z drugiej strony należy też brać pod uwagę lęki obywateli, a samym migrantom zapewnić warunki do poznania kultury kraju przyjmującego, nauki języka i **integracji**. Bez wątpienia najgorszym możliwym rozwiązaniem jest przyjmowanie migrantów, a jednocześnie podsyłanie lęku przed migracją dla uzyskania doraźnych korzyści politycznych.

Osobną grupą migrantów są **uchodźcy**. To ludzie, którzy uciekają z własnego kraju w obawie o swoje życie. Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2017 roku na całym świecie było aż 68,5 mln ludzi zmuszonych do opuszczenia swoich domów, z czego aż 25,4 miliona musiało uciekać poza granice kraju, dołączając tym samym do grupy uchodźców. Aż 57% wszystkich uchodźców na świecie pochodziło z zaledwie trzech krajów: Sudanu Południowego, Afganistanu i Syrii. Większość z nich trafia do sąsiednich państw, a tam do specjalnych obozów, gdzie oczekują na możliwość powrotu do kraju. Niestety, przebywając w obozach, nie mogą podejmować normalnej pracy i swobodnie

się przemieszczać. Czekają więc, niekiedy latami, na poprawę sytuacji w swoich krajach, która jednak może nigdy nie nadejść. Dlatego część z nich próbuje się przedostać dalej, do krajów bogatszych, by tam prosić o **azyl**, czyli ochronę na terenie danego państwa na mocy prawa międzynarodowego (patrz: ramka).

W Unii Europejskiej – na podstawie tzw. konwencji dublińskiej – wniosek o azyl powinien zwykle rozpatrywać pierwszy kraj, do którego trafi dana osoba. System ten jest jednak coraz częściej krytykowany, ponieważ większość migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki trafia do zaledwie kilku państw – głównie Grecji, Włoch i Hiszpanii, narażając je tym samym na poważne obciążenia. Dyskusje o zmianie tego systemu są jednak bardzo trudne i nie przynoszą rychłych rezultatów.



▲ „Uchodźca” i „migrant”. Czym różnią się od siebie te dwa pojęcia?



Art. 56. 2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczypospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Konstytucja RP

W POSZUKIWANIU PRACY

W podrozdziale poświęconymi migracjom pisaliśmy o tym, że niekiedy gospodarka potrzebuje rąk do pracy. Co jednak z tymi, którzy mimo to mają kłopot ze znalezieniem pracy, a chcieliby ją podjąć? Pomocą służą im **urzędy pracy**, czyli specjalne instytucje publiczne zajmujące się m.in.:

- **udzielaniem pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy** w znalezieniu zatrudnienia, a także **pracodawcom w pozyskaniu pracowników** przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
- **badaniem i analizowaniem rynku pracy**;
- opracowaniem i realizacją **programu promocji zatrudnienia** oraz **aktywizacją lokalnego rynku pracy**;
- **pozyskiwaniem środków finansowych** na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy, a także **gospodarowania** tymi środkami.

W Polsce działają **powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy**. Nie są one jednak wobec siebie w relacji podległości, lecz funkcjonują równolegle.

Uruchomienie urzędów pracy to jednak nie wszystko, co państwo może zrobić dla walki z bezrobociem. Działania podejmowane w tym zakresie mogą być bardzo zróżnicowane, przyjmować formę zachęt lub kar i obejmować na przykład:

- tworzenie specjalnych **stref ekonomicznych** z niższymi podatkami na terenach o wysokiej stopie bezrobocia;

- wprowadzenie specjalnych **ulg dla przedsiębiorców** zatrudniających pracowników o określonych cechach (jak choćby osoby niepełnosprawne, młode czy zbliżające się do emerytury);
- ograniczanie lub zamykanie dostępu do **zasiłku dla bezrobotnych** oraz innych świadczeń socjalnych osobom długo pozostającym bez pracy.

Dlaczego jednak państwo ma w ogóle walczyć z bezrobociem? Wysokie i trwałe bezrobocie to nie tylko ogromne obciążenie finansowe dla państwa. Rodzi ono także ryzyko **wykluczenia społecznego**. To sytuacja, w której członek danego społeczeństwa nie może – nie z własnej winy – w pełni uczestniczyć w ważnych aspektach życia społecznego. Wykluczenie społeczne to pojęcie bardzo złożone i może odnosić się do wielu dziedzin życia: kultury, edukacji, służby zdrowia, a nawet... transportu.

Wyobraźmy sobie, że jakaś miejscowość jest trwale pozbawiona drogi łączącej ją z innymi częściami kraju albo że mimo istnienia drogi na tym terenie nie funkcjonuje żaden transport publiczny. W takich warunkach możliwości zdobycia lepszej edukacji czy pracy są poważnie ograniczone, co z kolei przełoży się z pewnością na warunki życia mieszkańców i problemy, z którymi się borykają.

Zadaniem polityk publicznych jest odpowiadanie także na te wyzwania. Problemem są – oczywiście – ograniczone środki, jakimi dysponuje państwo. Nie da się w pełni pomóc wszystkim, dlatego jednym z zadań władzy jest dokonywanie wyborów tak, by posiadane pieniądze wykorzystać jak najefektywniej.

S Ł O W N I C Z E K O B Y W A T E L S K I

POLITYKA PUBLICZNA – sfera zrationalizowanych i systemowych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych. Jedna z najstarszych definicji charakteryzuje politykę publiczną jako to, co robi władza publiczna (albo czego nie robi). Istnieje wiele typów polityk publicznych, m.in.: sektorowe (np. polityka gospodarcza, zdrowia, edukacji), horyzontalne (np. polityka regionalna, rodzinna, spójności społecznej), redystrybucyjne (gdzie dochodzi do transferów finansowych z jednej grupy społecznej do innej).

UBEZPIECZENIA – rozkładanie ryzyka za pomocą instytucji, które przejmują odpowiedzialność finansową osób fizycznych i prawnych, pragnących zabezpieczyć się od różnego rodzaju wypadków i zdarzeń. Osobną grupę stanowią ubezpieczenia społeczne (np. emerytalne, rentowe, wypadkowe).

ZAKŁAD UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – państwowa instytucja publicznoprawna realizująca zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jest jednostką sektora finansów publicznych.

SPRAWDŹ SIĘ SAM/SAMA!

- ✓ Jakie ubezpieczenia społeczne funkcjonują w Polsce? Podaj przykłady ze swojego życia i najbliższego otoczenia.
- ✓ Na czym polega prowadzenie polityki publicznej w wybranym obszarze? Zilustruj wypowiedź przykładami.
- ✓ Czym jest współczynnik dzietności? Ile wynosi w Polsce i ile powinien wynosić, by liczba ludności danego kraju nie malała?
- ✓ Czym różni się migrant ekonomiczny od uchodźcy? Jak wygląda polityka publiczna w sprawie migrantów ekonomicznych z Polski i do Polski?
- ✓ Co to jest wykluczenie społeczne? Podaj przykłady i wyjaśnij, jak można mu przeciwdziałać.