

Piotr W. Zawadzki

*Instytut Polityki Społecznej WDiNP
Uniwersytetu Warszawskiego*

Młodość jako ryzyko

Nowe i stare kwestie społeczne

Tytułowe zagadnienia — przede wszystkim wykluczenie i bezrobocie — w kontekście globalnego kryzysu gospodarczego należą do najbardziej palących i dolegliwych wyzwań stających przed współczesnym światem. Z tego względu najbardziej adekwatnym spośród wielu dostępnych definicji rozumieniem **kwestii społecznej** dla potrzeb niniejszego opracowania jest: „problem o najwyższym stopniu dotkliwości, który generuje sytuacje krytyczne w życiu jednostek i zbiorowości, powodując zarazem zakłócenia w funkcjonowaniu społeczeństwa” (Auleytner, Głąbicka 2001, s. 12). Z kolei **problem społeczny** to: „wyraźna różnica między uznawanymi wzorami a aktualnymi warunkami życia” (Rysz-Kowalczyk 2002, s. 160), która jest postrzegana przez *znaczną* część społeczeństwa artykułującego konieczność zmiany tego dolegliwego dla siebie stanu rzeczy. Kwestie i problemy społeczne bardzo często mają swoje źródło w **ryzykach socjalnych**, czyli takich zdarzeniach losowych lub sytuacjach, których wystąpienie powoduje utratę lub zmniejszenie możliwości zdobywania środków na utrzymanie własną pracą lub skutkują niedostosowaniem wysokości dochodów do potrzeb rodzin (gospodarstw domowych).

O ile wykluczenie i bezrobocie należą do klasycznych kwestii społecznych, choćby z tego powodu, że były definiowane już u zarania historii polityki społecznej, o tyle pojęcie „młodzieży” czy dokładniej (bo w tytule autor operuje jedynie skrótem myślowym) przy-

należność do grupy społecznej osób w młodym wieku może rodzić kontrowersje definicyjne. Oto bowiem w katalogu ryzyk socjalnych, które leżą u podstaw niepokojów społecznych, pojawia się zupełnie nowa kategoria — bycie młodym. Dotąd, zgodnie z konwencją 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, z którego w pełnej mierze czerpie prawodawstwo unijne (por. rozporządzenie nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego) jako **typowe** zdarzenia losowe objęte koniecznością podjęcia działań w ramach zabezpieczenia społecznego uznawano przede wszystkim: chorobę (zawodową), wypadek przy pracy, **bezrobocie**, macierzyństwo, inwalidztwo/niepełnosprawność, **starość**, śmierć (w tym śmierć żywiciela rodziny). Te zdarzenia powodują utratę dochodów, a co za tym idzie obniżenie dotychczasowej pozycji społecznej jednostki; doprowadzają gospodarstwo domowe do ubóstwa, najczęściej idącego w parze z marginalizacją.

Ubóstwo i wykluczenie są kwestiami, które nawet intuicyjnie łączą się z pozostawaniem bez pracy (por. Dziewięcka-Bokun 2002). Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmujemy tę prostą zależność, pamiętając jednak, że w rzeczywistym świecie nie zawsze ona zachodzi¹. Zakładamy więc, że zarówno bezrobocie, jak i ubóstwo oraz wykluczenie społeczne są ze sobą silnie skorelowane, a przy tym negatywnie wpływają na stan jednostek i całych społeczeństw, pociągając za sobą kolejne problemy społeczne.

Do tych klasycznie zdefiniowanych kwestii dołącza dzisiaj ryzyko socjalne polegające na byciu młodym. Oto bowiem w dobie kryzysu gospodarczego liczba bezrobotnej młodzieży dramatycznie wzrasta, zarówno średnio statystycznie w całej Unii, w Polsce, jak również w wielu innych państwach rozwiniętych. Wraz z wykluczeniem rodzi to sprzeciw, a wręcz bunt. Owa dramatycznie artykułowana niezgoda na zastaną rzeczywistość każe nam zdefiniować obecną sytuację jako problem społeczny. Najbardziej dobitnym dowodem jego pojawienia się są protesty tak zwanych oburzonych (a wręcz „wkurzonych”, por. Lipczak 2012), występujących już nie tylko werbalnie, lecz postulujących globalne zmiany i podejmujących w tym celu dosłowną walkę przeciwko bankierom, finansistom i politykom, oskarżanym o wprowadzenie w kłopoty światowej gospodarki.

Zgodnie zatem z tytułem niniejszego opracowania mamy do czynienia z trzema podstawowymi wyzwaniem (ściślej: problemami społecznymi) stojącymi przed Unią Europejską. Występującymi od dawna i wciąż aktualnymi: bezrobociem i wykluczeniem, oraz całkiem nowym: młodością. U ich podstaw leży brak zaspokojenia czasem nawet podstawowych potrzeb. Przy tym problematyka aktywizacji zawodowej oraz włączenia społecznego jest obecna i realizowana za pomocą instrumentów prawnych, politycznych i finansowych w działalności Unii Europejskiej od szeregu lat. W ostatnich dekadach można było obserwować ewolucję rozumienia tych pojęć, której towarzyszył wzrost przyznawanej im rangi. Jednak te i inne problemy społeczne nie znikły, a dotychczas podejmowane przedsięwzięcia przynosiły różne, nie zawsze zakładane, skutki. Co więcej, dołączają do

¹ Mowa o tak zwanych pracujących biednych, czyli osobach, które mimo że posiadają pracę, to ze względu na niewielki poziom dochodów (płacy) znajdują się na skraju albo poniżej poziomu ubóstwa.

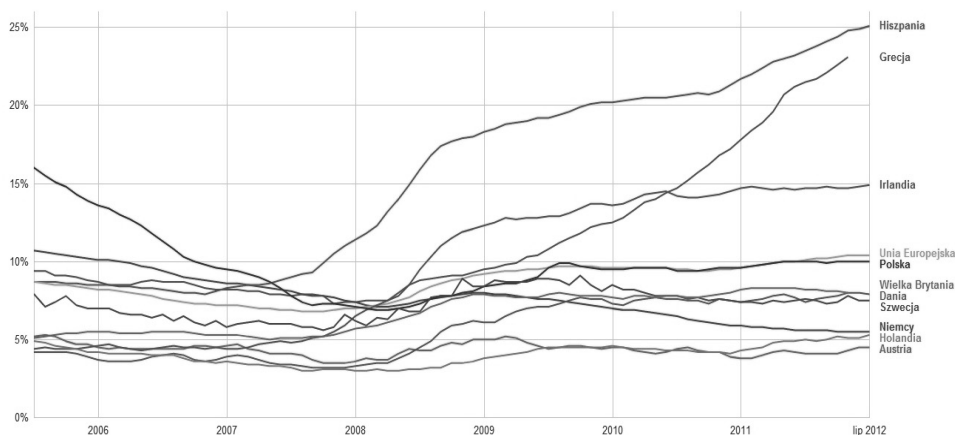
nich nowe wyzwania, jak to związane ze „straconą generacją” — pokoleniem osób młodych, wykształconych, gotowych do pracy, dla których wszakże miejsca na rynku pracy nie ma.

Organizacje międzynarodowe, takie jak UE, nie tylko zauważają potrzebę diagnozy problemów społecznych, lecz również podejmują aktywne działania mające na celu ich rozwiązanie, a choćby złagodzenie skutków, jakie przynoszą. Unia podejmuje kwestię bezrobocia oraz wykluczenia za pomocą dostępnych sobie instrumentów. Czy jest jednak gotowa, aby zmierzyć się z kwestią młodych? Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na to pytanie.

Unia Europejska w walce o zatrudnienie

Bezrobocie pojawiło się w Europie na skalę masową w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku jako efekt tak zwanego kryzysu naftowego. Towarzyszy gospodarkom państw rozwiniętych do dzisiaj, pomimo że Unia Europejska pozostaje jednym z głównych bloków ekonomicznych w świecie i zdawać by się mogło, że z tego tytułu jest w stanie wchłonąć więcej „rąk do pracy”. Dysponując bowiem tylko 7,15 procent populacji całego świata, wytwarza około 23,12 procent całej jego produkcji (liczonej wielkością PKB). Pomimo tych i wielu innych mocnych stron, Europa nie jest w stanie osiągnąć jednego z kluczowych celów: stworzyć możliwości zatrudnienia dla wszystkich. Niemal wszystkie państwa członkowskie borykają się z tym wspólnym problemem. Wielu ludzi w Europie nie ma możliwości wytworzenia majątku i wypracowania swojego w nim udziału. Około 24 mln — jedna na dziesięć osób (stopa bezrobocia na poziomie 10,4 procent) wśród dostępnej siły roboczej — bez powodzenia szuka w Unii pracy.

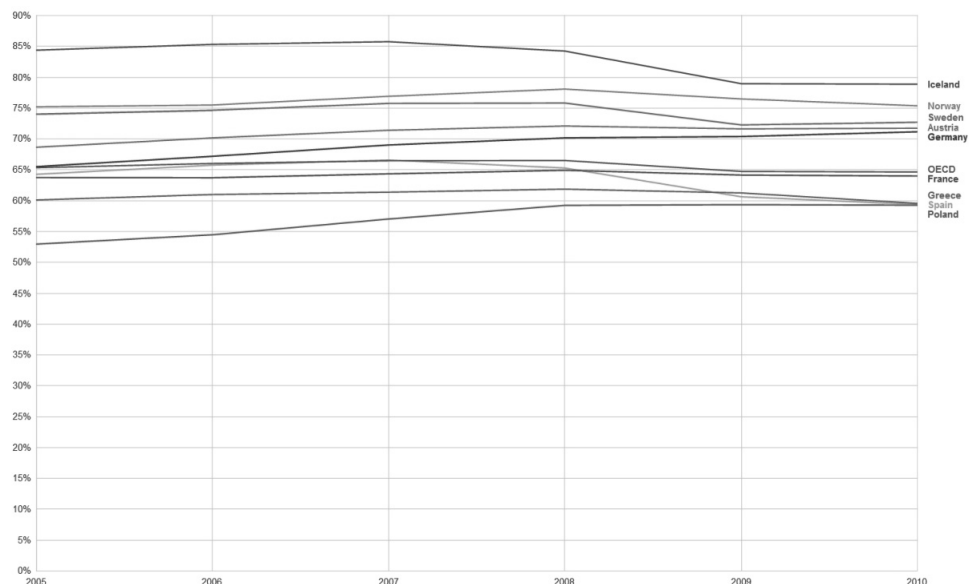
Wykres 1. Stopa bezrobocia w wybranych państwach UE



Źródło: Eurostat, ilustracja za: Google Public Data.

Co więcej, kryzys gospodarczy spowodował, że czas pozostawania bez pracy wydłuża się. Do niedawna nieco ponad połowa osób bezrobotnych była poza rynkiem pracy dłużej niż rok, a jedna trzecia z tej grupy dłużej niż dwa lata. Towarzyszy temu marginalny wzrost albo wręcz niezmienna (na poziomie około 64 procent) stopa zatrudnienia (por. European Commission, 2012). Dzisiaj wskaźniki te ulegają pogorszeniu, co powoduje dalsze obniżanie zdolności do pracy osób i sprzyja narastaniu problemu społecznej marginalizacji.

Wykres 2. Stopa zatrudnienia w wybranych państwach OECD



Źródło: OECD Factbook 2011, ilustracja za: Google Public Data.

Można wyróżnić dwa główne powody niepowodzenia w stworzeniu miejsc pracy *dla wszystkich*.

Pierwszy powód dotyczy niezdolności poradzenia sobie z makroekonomicznymi wstrząsami. Bezrobocie pojawiło się w ostatnich 35 latach w następstwie dwóch podwyżek ceny paliwa — w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych — oraz zachwiania kursów walut na początku lat dziewięćdziesiątych (jest to także czynnik nasilający się obecnie). W owym czasie Wspólnota nie była w stanie zapobiec zjawisku utraty miejsc pracy oraz nie wypracowała skutecznej polityki wzrostu i stabilności. Receptą miała być unia ekonomiczna i monetarna, konwergencja i koordynacja w polityce. Dzisiaj jednak mówi się wręcz o konieczności „wypychania” lub — z drugiej strony — „ucieczki” niektórych państw poza strefę euro (por. *The Greek Run*, 2012). Wielu badaczy stawia przy tym tezę, że być może dotychczasowe recepty zawiodły i proces dalszej integracji polityki monetarnej nie jest niezbędny (*Strefa euro...*, 2012).

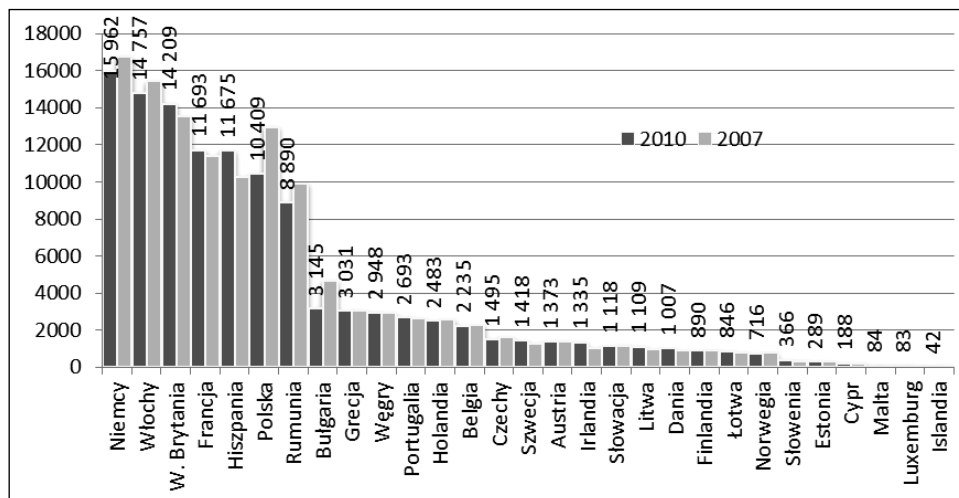
Drugi powód, nakładający się na poprzedni, dotyczy niezdolności poradzenia sobie z transformacją rynku pracy. W państwach Unii istnieje dobra sieć zabezpieczeń przed utratą dochodu w czasie bezrobocia. Pozostałości myślenia w kategoriach *welfare state* sprawiają, że pasywne formy wspierania dochodu dominują nad działaniami aktywizującymi, co często powoduje przesuwanie się kolejnych rzesz bezrobotnych w kierunku bezrobocia długotrwałego. Brakuje przy tym, a pogłębia to stagnacja gospodarcza, dobrej „odskoczni” dla nowych inicjatyw gospodarczych przyciągających nowe umiejętności i zawody. Adaptacja do nowych technologii następuje stosunkowo wolno, zarówno w kategoriach organizacji pracy, jak i braku możliwości dla osób zatrudnionych i bezrobotnych rozwinięcia lub podniesienia swoich umiejętności w trakcie życia zawodowego.

Europejska strategia zatrudnienia (ESZ) miała być odpowiedzią UE na ten drugi problem. Jej zadaniem miało być wsparcie państw członkowskich i partnerów społecznych w ich wysiłkach modernizacji rynku pracy — stwarzania podstaw do prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy na szczeblu ogólnoeuropejskim, tak aby Unia stała się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką w świecie, zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, charakteryzującą się wzrostem ilości oraz jakości miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną”. Ostatecznie plan ten — zarysowany w strategii lizbońskiej — został niezrealizowany, jakkolwiek główny cel, zapisany innymi słowami i nieco zmodyfikowany, obowiązuje do dzisiaj jako element strategii „Europa 2020”. W zamyśle ma ona wyznaczać kierunki działań Unii i wszystkich państw członkowskich w perspektywie do 2020 roku. Być może będzie ona odpowiedzią na wyzwania stające przez Unią, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego oraz niepowodzeń dotychczasowych działań. Trafność tej tezy jest jednak coraz bardziej wątpliwa im bardziej gospodarki i społeczeństwa Unii zbliżają się do wyznaczonej „mety”: 2020 roku, a założone wskaźniki nie ulegają poprawie wystarczająco dynamicznie i w zakładanym stopniu. Niemniej z punktu widzenia niniejszego opracowania brakuje innych, równie poważnych planów, jak te zarysowane w strategii „Europa 2020”. Jest ona interesująca, dlatego że wyraźniej, aniżeli miało to miejsce dotychczas w programach unijnych, podnosi kwestie nie tylko zatrudnienia, lecz również ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Unia Europejska a ubóstwo i wykluczenie społeczne

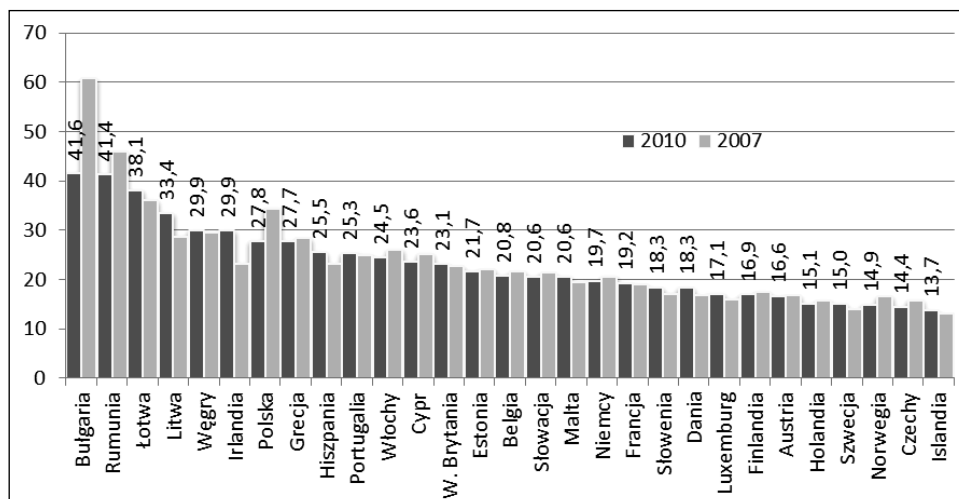
Specyfika integracji europejskiej niesie ze sobą **dominację celów gospodarczych nad społecznymi** i to nawet pomimo ustawicznego podkreślania w oficjalnych dokumentach UE równorzędności oraz wysokiej rangi tych drugich (Anioł 2010). Pomijając jednak ten fakt, samo podjęcie przez UE problematyki społecznej nadało jej wysoką rangę polityczną. Stało się to konieczne wobec wzrostu liczby obywateli UE zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Ostatnie lata nieco poprawiły te wskaźniki w niektórych państwach, zwłaszcza nowo przystępujących do UE, co ilustrują kolejne wykresy:

Wykres 3. Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem (w tys.)



Źródło danych liczbowych: Eurostat.

Wykres 4. Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem (% populacji)



Źródło danych liczbowych: Eurostat.

Wydaje się zatem, że UE wobec kryzysu gospodarczego nieco osiadła na laurach w obliczu bardziej pilnych spraw, godząc się na stagnację w obszarze wskaźników społecznych. W szczególności dotyczy to walki z ubóstwem i wykluczeniem, pomijając nawet fakt, że samo pojęcie **wykluczenia** jest trudne do zdefiniowania i ujęcia statystycznego. Być może dlatego w dalszym ciągu brakuje spójnych i kompleksowych regulacji prawnych w tym obszarze. Dopiero w traktacie amsterdamskim², pierwszy raz w prawie pierwotnym, zostały zawarte bardziej konkretne³ kompetencje Wspólnoty w tym zakresie, stawiając za cel Unii i jej państw członkowskich między innymi „rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz **przeciwdziałanie wyłączeniu**”, oraz upoważniając Unię do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich między innymi w zakresie „zwalczania wyłączenia społecznego”⁴. Z kolei w przyjętej w 2000 roku Karcie Praw Podstawowych UE (KPP), która wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego stała się elementem prawa pierwotnego, kwestię zwalczania ubóstwa i wyłączenia społecznego podjęto jedynie z punktu widzenia zabezpieczenia i pomocy społecznej⁵.

Na podstawie prawa traktatów bardziej konkretne działania zapewniające poprawę spójności społecznej podejmuje natomiast Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Wspiera on finansowo inicjatywy służące podnoszeniu kwalifikacji i zwiększaniu szans na rynku pracy obywateli Unii. Jest to potężne narzędzie unijnej polityki społecznej, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę, że dysponuje on budżetem (rozpisanym na lata 2007–2013) w wysokości 75 mld euro. Z EFS współfinansowane są na przykład programy aktywizacji i (re)integracji zawodowej, spójne z celami związanymi z walką z problemami społecznymi. Wspierane są również przedsięwzięcia nakierowane na włączenie społeczne grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy (osoby starsze, kobiety, niepełnosprawni)⁶.

Działania uzupełniające wobec EFS podejmują dodatkowe mechanizmy finansowania: Program PROGRESS oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) (por. Zawadzki 2011). Nie można wprawdzie stwierdzić, że są to instrumenty służące bezpośredniej realizacji celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jednak ze względu na ich założenia prointegracyjne (w perspektywie rynku pracy) w sensie pośrednim wyczerpują ich założenia.

Bez względu na sumę wydatkowanych środków z funduszy strukturalnych i im pokrewnych wydaje się, że w celu zapobiegania marginalizacji najchętniej i najczęściej stosowanym instrumentami z całego zespołu narzędzi, którymi dysponuje Unia Europejska,

² *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty*, podpisany 2 października 1997 roku (wszedł w życie 1 maja 1999).

³ Wcześniej były to ogólnikowe zapisy znajdujące się na przykład w traktacie o Unii Europejskiej, na przykład art. 2 (obecnie: art. 3).

⁴ Art. 136 oraz art. 137 traktatu z Amsterdamu. Obecnie, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego są to: art. 151 i art. 153 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵ Por. art. 34 ust. 3 KPP.

⁶ Więcej o tym w: Komisja Europejska, 2007.

są tak zwane instrumenty polityczno-koordynacyjne⁷. Wspomnieć tu można historyczne już decyzje Rady Wspólnot zapoczątkowane w połowie lat siedemdziesiątych, ustanawiające ogólne ramy dla programów działań nakierowanych na zwalczanie ubóstwa. Programy te były jednak ujęte ogólnikowo, a ponadto za główną przyczynę wykluczenia bądź ubóstwa uznawano trudności w dostępie do rynku pracy, zatem z tej perspektywy formułowane były wyznaczniki działań prowadzących do ograniczenia niekorzystnych zjawisk. Tendencja ta jest widoczna w programowych dokumentach wspomnianej Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Przeciwdziałanie ubóstwu i marginalizacji (czy też **zwiększenie spójności społecznej**) stało się od tego momentu niejako dodatkowym elementem działań podejmowanych w ramach ESZ, a realizowanych poprzez strategię lizbońską oraz Strategię Zrównoważonego Rozwoju za pomocą mechanizmu tak zwanej **Otwartej Metody Koordynacji** (OMK). W ten nurt włączyła się Komisja Europejska (KE) ze swoją **Agendą Społeczną** (tzw. *Agenda Społeczna 2005–2010*), potwierdzając cel, którym jest „unowocześnienie europejskiego modelu społecznego, w szczególności poprzez poprawę zbiorowej zdolności działania, a także zaoferowanie każdemu nowych możliwości”⁸.

Podobne w swoim charakterze do oficjalnych aktów *soft law* Komisji Europejskiej są również rezolucje Parlamentu Europejskiego, który podkreśla, że „podejście do ubóstwa i wykluczenia społecznego nie powinno być rozumiane jedynie w sensie ekonomicznym, na podstawie danych liczbowych, ale także w związku z prawami człowieka”⁹. Niezbyt ambitnie zakrojone wnioski płyną również z Rezolucji Parlamentu z 2007 roku w sprawie oceny realiów społecznych¹⁰, w której podkreślono, że „wzmocnienie spójności społecznej oraz wyeliminowanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego musi stać się politycznym priorytetem Unii Europejskiej”. Z tej perspektywy nieco bardziej praktyczne znaczenie niż przedstawione wyżej oficjalne dokumenty organów UE miało ustanowienie, na mocy decyzji PE i RE¹¹, roku 2010 **Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym**. Jego obchody miały stanowić uzupełnienie działań podejmowanych w ramach OMK, ale zgodnie z przypuszczeniami autora (Zawadzki 2010), przynajmniej w sferze świadomości społecznej „prestżowe konferencje oraz kampanie informacyjne, jak również impreza artystyczna oraz konkurs dla dziennikarzy”¹² odniosły chyba nie większy skutek aniżeli oficjalne rezolucje organów UE, jeżeli mierzyć go wymiernymi liczbami... Albowiem według danych Eurobarometru (2009), pomimo podejmowanych przedsięwzięć, w dalszym ciągu prawie 80 mln (16 procent) obywateli UE żyje poniżej progu ubóstwa. Wraz z wymienionymi wyżej działaniami, w tym programami i towarzy-

⁷ Por.: W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Aspra-JR, Warszawa 2003.

⁸ *Komunikat Komisji, Agenda Społeczna*, Bruksela, 9.2.2005 r., COM(2005) 33.

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie kobiet i ubóstwa w Unii Europejskiej (2004/2217), DzU C 233E z 28.9.2006 r., s. 130–136.

¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.11.2007 r. w sprawie oceny realiów społecznych (2007/2104), DzU C 282E z 6.11.2008, s. 463–474.

¹¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z 22.10.2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), DzU L 298 z 7.11.2008, s. 20–29.

¹² Źródło: http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/ [dostęp: 11.09.2012].

szącymi im dokumentami, może to świadczyć o braku spójnej, przemyślanej i posiadającej praktyczny wymiar strategii polityki przeciwdziałania temu zjawisku w UE. Z jednej strony jest to skutek braku odpowiednich, bardziej rozbudowanych kompetencji organów Unii oraz jej jedynie pomocniczego (koordynującego) charakteru działań w tym zakresie, choćby w porównaniu ze wspólną polityką gospodarczą i monetarną. Podstawowym mankamentem w tym przypadku jest — wynikający między innymi z charakteru OMK — brak skutecznych mechanizmów i instytucji w łonie samej Unii, które jednocześnie mogłyby wywierać nacisk na państwa członkowskie i egzekwować jednoznacznie sformułowane wobec nich zobowiązania. Oczywiście należy zauważyć, że poczynania UE są w ostatecznym rozrachunku uzależnione od woli politycznej rządów państw członkowskich, przynajmniej największych z nich. Innymi słowy, bez woli politycznej i towarzyszących jej profesjonalnych umiejętności administracji poszczególnych państw wszelkie działania na tym polu mogą przyjmować jedynie formę politycznej gry pozorów.

Jak zostało wcześniej wspomniane, nadzieją na silniejszą odpowiedź Unii na dotychczasowe wyzwania jest nowa strategia UE na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego¹³, tak zwana Europa 2020. Jej podstawą był wydany przez Komisję Europejską na początku marca 2010 roku komunikat *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (Komunikat Komisji..., 2010). Określono w nim trzy ogólne priorytety dla Unii Europejskiej na najbliższą dekadę: „**rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu**”. Jako jeden z podstawowych celów w ramach tych priorytetów — nie wspominając o działaniach związanych z aktywizacją zawodową i podnoszeniem kwalifikacji zawodowych — proponuje się zmniejszenie liczby obywateli UE żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25 procent, czyli „wydobycie z ubóstwa” 20 mln osób (zmniejszenie z 80 do 60 mln). Ma temu służyć jeden z siedmiu przewodnich projektów, które zakładają realizację celów nowej strategii, czyli „Europejski program walki z ubóstwem”. W pierwszej kolejności program ten ma doprowadzić do zwiększenia świadomości oraz uznania praw osób ubogich i wykluczonych społecznie, „dając im szansę godnego życia i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym” (Komunikat Komisji..., 2010).

W następstwie przywołanego komunikatu Komisji oraz dyskusji prowadzonych przed i podczas szczytu UE, który odbył się 25–26 marca 2010 roku, Rada Europejska (RE) stwierdziła, że „UE potrzebuje nowej strategii opartej na zwiększonej koordynacji polityk gospodarczych, tak aby zapewnić większy wzrost gospodarczy i zatrudnienie”. W konkluzjach z marcowego szczytu¹⁴ RE uzgodniła podstawowe elementy tej nowej strategii. Jednym z elementów strategii „Europa 2020: Nowa Europejska Strategia na rzecz Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego” stało się „propagowanie włączenia społecznego, w szczególności przez obniżenie poziomu ubóstwa”. Wyżej przywołane wskaźniki dotyczące zmniejszenia liczby osób poniżej progu ubóstwa zostały włączone do ostatecznej

¹³ Patrz: <http://ec.europa.eu/europe2020/>.

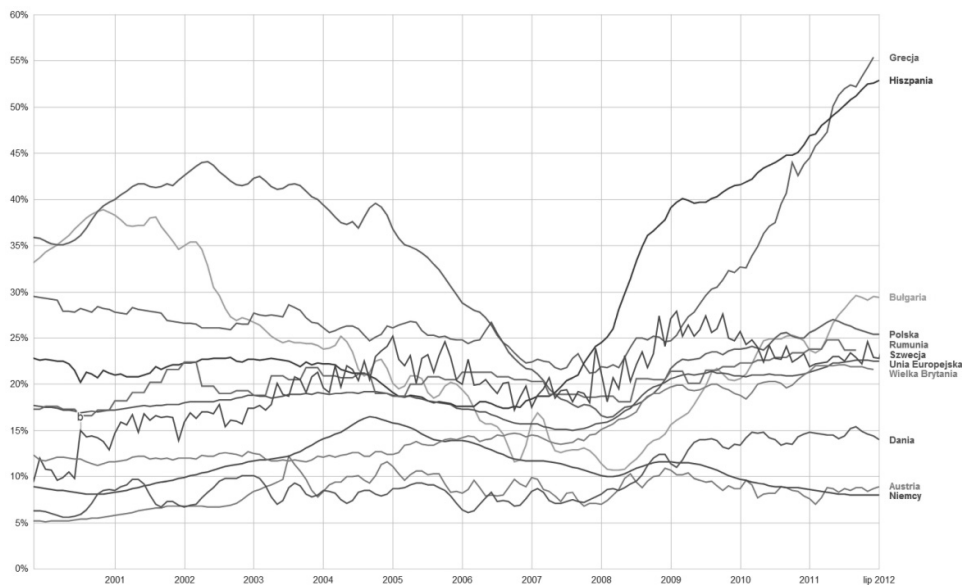
¹⁴ Konkluzje Rady Europejskiej 25–26 marca 2010 r., CO EUR 4, CONCL 1.

wersji nowej strategii¹⁵ (w ramach Załącznika II), oficjalnie przyjętej podczas szczytu UE 17 czerwca 2010 roku¹⁶. Można się jednak zastanawiać, na ile ma on szansę na pełną realizację w dobie kryzysu gospodarczego. Wiąże się to z kolejnym wyzwaniem stojącym przed UE — powiększającą się grupą osób młodych, niezadowolonych z zastanego porządku i stanu rzeczy.

Młodość jako nowe ryzyko społeczne

W sytuacji kryzysu gospodarczego w większym niż dotąd stopniu brakuje równowagi pomiędzy podażą a popytową stroną rynku pracy. Dotyczy to w niespotykanej dotąd skali osób młodych — do 25. roku życia (a nawet, jak pokazują polskie statystyki, do 30. roku życia) [patrz wykres 5].

Wykres 5. Stopa bezrobocia (osób do 25. r.ż) w wybranych państwach członkowskich UE



Źródło: Eurostat, ilustracja za: Google Public Data.

W danych bezwzględnych średnia 22,7 procent dla Unii oznacza pozostawanie bez pracy rzeszy 5,5 mln osób do 25. roku życia. Symptomatyczne, negatywne wahnięcia tego wskaźnika jest zauważalne zwłaszcza od przełomu lat 2007–2008, co wyraźnie wskazuje na związek tego zjawiska z kryzysem gospodarczym. Jednak oprócz obiektywnych czynników

¹⁵ EUROPA 2020: Strategia Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

¹⁶ Konkluzje Rady Europejskiej 17 czerwca 2010 r., CO EUR 9, CONCL 2.

ekonomicznych, które powodują wzrost bezrobocia średnio statystycznie w każdej grupie wiekowej, na niezwykle problem bezrobotnej młodzieży składają się jeszcze dwie istotne przyczyny.

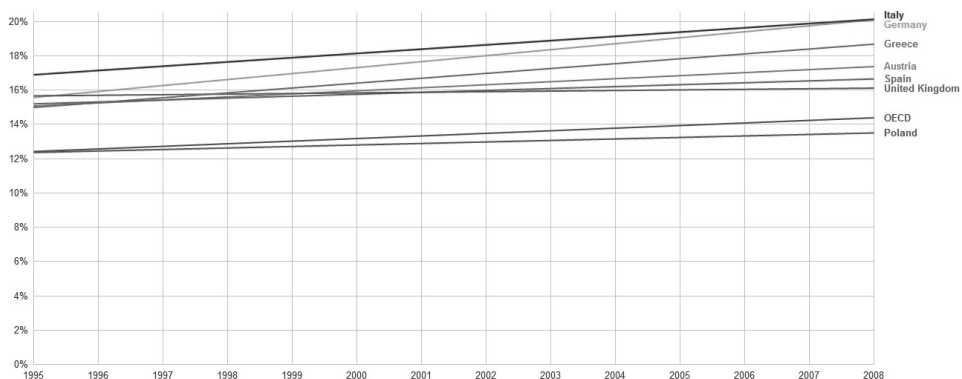
Z jednej strony jest to wciąż rosnąca liczba tak zwanych NEET (*not in education, employment or training*) — młodych osób bez wykształcenia, bez doświadczenia i zatrudnienia. Receptą na ten problem mogą być inicjatywy związane z rozwojem szkolnictwa zawodowego i ogólnie — z promocją powszechnej edukacji. W ramach jednego z programów przywoływanej wcześniej strategii „Europa 2020”, zatytułowanego „Młodzież w drodze” proponuje się między innymi podjęcie działań w zakresie „poprawy wyników i podniesienia atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej oraz podniesienia jakości wszystkich poziomów kształcenia i szkolenia w UE”. Na marginesie należy zauważyć, że podobnie jak problem, również jego rozwiązania są w tym zakresie „stare”, to znaczy obecne w politykach UE od wielu lat.

Z drugiej jednak strony dramatycznie powiększa się grupa absolwentów wyższych uczelni, którzy są chętni do pracy, lecz nie mogą jej znaleźć lub też wykonują zajęcia znacznie poniżej swoich kwalifikacji i oczekiwań finansowych. Potocznie określa się ich jako stracone pokolenie (*lost generation*) [por. Paul 20112; Toynbee 2012]. Jest to problem nowy, występujący w coraz większej skali, jak pokazują przywołane wyżej statystyki, a co gorsza — niezajdujący odpowiedzi w odpowiednich programach, nawet w najbardziej ogólnych dokumentach unijnych. Istnienie owego straconego pokolenia (czy straconej generacji) jest tym bardziej dotkliwe dla UE, że stawia ona przed sobą zadanie rozwoju gospodarki innowacyjnej, opartej na wiedzy, a więc takiej, która w znacznym stopniu powinna opierać się właśnie na nowych, młodych, bardziej niż poprzednie „stechnicyzowanych” pokoleniach. Tymczasem źródło postępu ekonomicznego nie jest w stanie zasilić gospodarki, bo nie znajduje się dla jego dopływów wolnego miejsca.

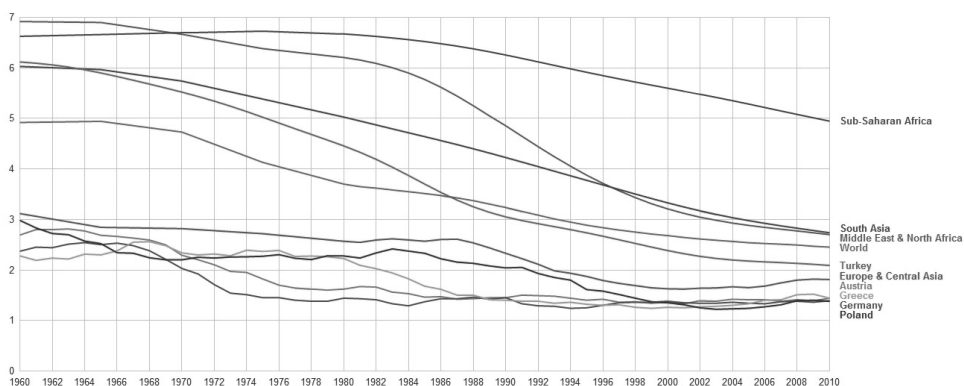
Przy tym zjawisko pozostawania bez pracy oraz pauperyzacji młodych ludzi, w szczególności absolwentów uczelni wyższych, na pierwszy rzut oka stanowi pewien paradoks, jako że równoległe i to od wielu lat obserwuje się przecież proces starzenia się społeczeństw. Wydaje się zatem, że na rynku pracy powinno pojawiać się więcej przestrzeni dla nowych pracowników. Można to zjawisko zilustrować za pomocą zestawienia wykresów dotyczących wzrostu populacji osób starszych oraz zmniejszania się poziomu dzietności (dla przejrzystości ujęto tylko wybrane państwa z symptomatycznymi dla ogółu danymi):

Wspomniany paradoks jest jednak pozorny, jako że wydłużeniu się życia oraz zmniejszającej się liczbie urodzeń towarzyszą wskaźniki rynku pracy, takie jak: wydłużanie się wieku dezaktywacji zawodowej, spadek liczby osób przechodzących na świadczenia (przed)emerytalne oraz wzrost aktywności zawodowej kobiet. Na rynek pracy trafiają i pozostają na nim osoby, które dotąd były na nim reprezentowane w mniejszym stopniu, niejako „rywalizując” z osobami młodymi, w punkcie wyjścia będącymi na przegranej pozycji, ponieważ legitymującymi się mniejszym doświadczeniem i słabszą siecią kontaktów, mniejszym kapitałem społecznym.

Zjawiska ta, dostrzegane od lat w Europie Zachodniej, można obserwować również na polskim rynku pracy. Z danych ZUS wynika, że średnio statystycznie przeciętny Polak

Wykres 6. Populacja osób starszych (65+) w wybranych państwach OECD

Źródło: OECD, ilustracja za: Google Public Data.

Wykres 7. Współczynnik dzietności (przeciętna liczba dzieci przypadających na 1 kobietę)

Źródło: Bank Światowy, ilustracja za: Google Public Data.

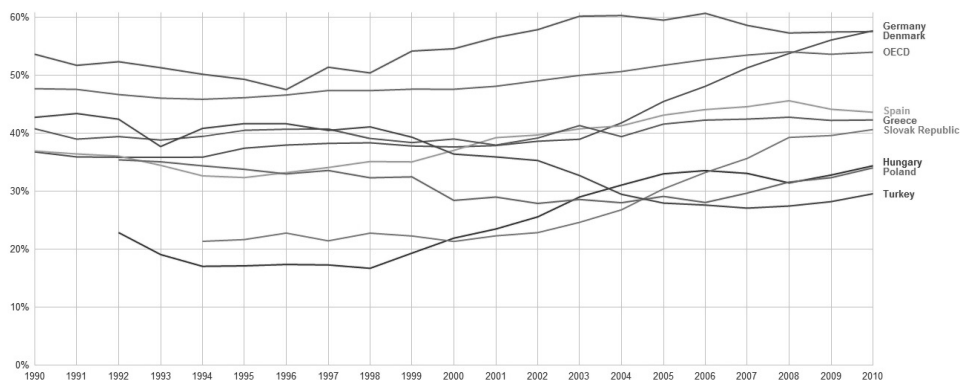
pracuje coraz dłużej, nawet pomimo tego, że ustawa wydłużająca wiek emerytalny do 67 lat (dla kobiet i mężczyzn) wejdzie w życie dopiero w 2013 roku¹⁷. Coraz większy odsetek osób w wieku (przed)emerytalnym przedkłada aktywność zawodową nad bierne przyjmowanie świadczenia¹⁸. Z prawa przejścia na wcześniejszą emeryturę skorzystała

¹⁷ Ustawa z 11.05.2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2012.0.637).

¹⁸ Zgodnie z danymi ZUS w kwietniu 2012 roku emeryturę pobierało 4,953 mln osób. W 2011 roku było ich o 25,2 tys. więcej. Najwięcej emerytów (ponad 5 mln) było w listopadzie 2009 roku.

w 2011 roku co druga osoba do tego uprawniona. Co roku coraz więcej osób w wieku bliskim emerytalnemu pozostaje na rynku pracy, w związku z czym średni wiek odejścia z rynku pracy wydłużył się w Polsce do 59,6 (wcześniej było to około 58 lat). Wzrost wskaźnika zatrudnienia¹⁹ w grupie osób starszych ilustruje wykres 8:

Wykres 8. Wskaźnik zatrudnienia 55–64 l. w wybranych państwach OECD



Źródło: OECD Factbook 2011, ilustracja za: Google Public Docs.

W Polsce nieco więcej niż co trzecia osoba w przywołanej grupie wiekowej pracuje, podczas gdy średnio w UE jest to (prawie) co druga osoba. Dane OECD pokazują, że spośród państw europejskich wskaźnik ten przyjmuje podobną wartość jedynie na Węgrzech i w Słowenii, a jest niższy tylko w Turcji — w pozostałych państwach, także poza Europą, udział osób 55+ w rynku pracy jest znacznie wyższy. Sytuacja ta jednak ulega systematycznej zmianie — na rynku pracy coraz dłużej pozostają osoby w dojrzałym wieku, co w pewnym stopniu niweluje negatywne skutki starzenia się społeczeństw, tymczasem dla dopiero startujących w życie zawodowe rynek staje się coraz trudniejszy. O ile więc państwa członkowskie starają się znajdować receptę na negatywne zjawiska demograficzne, a to za pomocą aktywizacji zawodowej osób starszych albo — jak ma to miejsce w przypadku niedawnych zmian w polskim systemie emerytalnym — wydłużania wieku emerytalnego, to wyzwania polegającego na dezaktywacji osób młodych zdają się nie zauważać. Tym samym do dotychczasowych słabości UE, w tym niskiej skuteczności i efektywności podejmowanych działań na polu społecznym, nadmiernego upolitycznienia i zbiurokratyzowania, dołącza kolejne — grzech zaniechania czy może braku umiejętności obserwowania lub niewystarczającego dostrzegania nowych zagrożeń i nowego problemu, jakim jest zjawisko „straconej generacji”. Specyfika wymienionych w niniejszym opracowaniu problemów społecznych wymaga konkretnych, wieloaspektowych rozwiązań

¹⁹ Wskaźnik zatrudnienia: odsetek ludności (15–64 lata) pracujących zawodowo. Współczynnik aktywności zawodowej: stosunek osób aktywnych zawodowo (pracujących i niepracujących) do ogółu ludności.

— nie tylko ich diagnozowania i prognozowania, lecz przede wszystkim racjonalnego, skutecznego i efektywnego programu. Wymaga też innowacyjności rozumianej jako podejmowanie projektów nowatorskich, realizowanych w sposób lepszy i za pomocą narzędzi doskonalszych od dotychczas wykorzystywanych standardowo i rutynowo. Innowacyjność i kompleksowe, szerokie spojrzenie na zjawiska społeczne są niezbędne w celu dostrzeżenia nowych i coraz bardziej pilnych wyzwań. Teoretycznie Unia posiada mechanizmy, za pomocą których byłaby w stanie na nie odpowiedzieć, nawet pomimo złych doświadczeń z niezrealizowaną strategią lizbońską oraz nieskuteczną OMK, która właśnie w szczegółowych politykach, takich jak walka z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, zdaje się sprawdzać w najmniejszym stopniu. Przyjęcie **twardych, ilościowych** wskaźników — jak choćby tych zawartych w strategii „Europa 2020” — wraz ze zobowiązaniem państw członkowskich do ich realizacji, a choćby samego przestrzegania bardziej skonkretyzowanych wytycznych, może przynieść sukces.

Dotąd UE proponowała młodym ludziom narzędzia związane z edukacją i rozwojem zawodowym — zdobywanie wykształcenia, nabywanie nowych umiejętności i kompetencji, a po zakończeniu cyklu szkolnego kształcenie ustawiczne. Okazały się one niewystarczające. Mamy do czynienia z osobami młodymi, dobrze wykształconymi, z którymi wiązano nadzieję na skok cywilizacyjny, a które choć gotowe do podjęcia pracy, nie znajdują dla siebie odpowiedniego miejsca, lub jest ono znacznie poniżej ich aspiracji i możliwości. „Stracona generacja” jest zatem nie tylko zbiorowością „przegranych” jednostek, lecz grupą społeczną, której potencjał (zawodowy, ekonomiczny) jest tracony. Jak dotąd Unia nie potrafiła zapobiegać tej stracie. Powstają oczywiście pytania: czy w dobie recesji ambitne plany społeczne mają szansę powodzenia? Czy Unię stać, w sensie finansowym, na ich realizację? Ale może ważniejsze jest jednak pytanie następujące, pojawiające się w kontekście rozważań o „straconej generacji”: czy stać nas na takie marnotrawstwo potencjału i ludzkiego kapitału?

Literatura

- Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P.W. (2011). *Europa Socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*. Warszawa: Aspra-Jr.
- Anioł W. (2003). *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*. Warszawa: Aspra-JR.
- Auleytner J., Głębicka G. (2001). *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*. Warszawa: Elipsa.
- European Commission (2012). *EU Employment and Social Situation. Quarterly review*, june.
- Komisja Europejska (2007). *Europejski Fundusz Społeczny — 50 lat inwestycji w kapitał ludzki*. Luksemburg: Komisja Europejska.
- Komunikat Komisji. EUROPA 2020*. (2010). *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 r., KOM(2010) 2020.

- Lipczak A. (2012). *Nie płacę po hiszpańsku*, <http://wyborcza.pl> 13.09.2012 [dostęp: 13.09.2012].
- OECD (2011). *Factbook*.
- Paul J.S. (2012). *Youth Unemployment and the 'Lost Generation'*, huffingtonpost.co.uk, 24/04/2012.
- Rysz-Kowalczyk B. (2002). *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Aspra-Jr.
- Strefa euro to pułapka bez wyjścia*. (2012)., <http://m.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/wilhelm-nolling-strefa-euro-niemcy-deficyt-budzetowy/> [dostęp: 11.09.2012].
- Szarfenberg R., Żołędowski C., Theiss M. (red.) [2010]. *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Warszawa: Elipsa.
- Tarkowska E. (red.) [2002]. *Przeciw biedzie*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- The Greek run*, (2012). „The Economist”, <http://www.economist.com> 19.05.2012 [dostęp: 11.09.2012].
- Toynbee P. (2012). *This lost generation will cost us more than the cuts save*, guardian.co.uk, Monday 2.07.2012; *'Lost generation' fears as youth jobless rate reaches 49 per cent*, thesouthernreporter.co.uk/, 6.08.2012 [dostęp: 11.09.2012].
- Zawadzki P.W. (2010). *Instytucje międzynarodowe w walce z ubóstwem i wykluczeniem*. w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Warszawa: Elipsa.
- Zawadzki P.W. (2011). *Polski rynek pracy po akcesji do Unii Europejskiej*. w: W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, *Europa Socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*. Warszawa: Aspra-Jr.

Summary

The poverty is one of the major, present global problems. It may be accompanied by social exclusion. EU not only points out the need for a diagnosis of both of these issues, but also tries to resolve them, and even alleviate. Unfortunately, modern society not only worry about “old” problems, but also concerns about new challenges ahead. One of the most severe social issues affecting young people are: unemployment and exclusion. Is the European Union able to diagnose and quickly enough respond to these new challenges? The main subject of this paper is reflection on these issues in the context of the international statistics.