

Zalecenie nr 202 Międzynarodowej Organizacji Pracy jako instrument zapewniający podstawowy poziom zabezpieczenia społecznego

ADRIANNA BINAŚ

ORCID: 0000-0003-0942-8575

doktorantka Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *Tematem artykułu są wytyczne Międzynarodowej Organizacji Pracy w zakresie podstawowego poziomu zabezpieczenia społecznego, uregulowane w zaleceniu nr 202 z 14 czerwca 2012 r. Zaprezentowano w nim główne wytyczne oraz zasady, jakimi powinny kierować się państwa członkowskie MOP w zakresie ustanowienia i utrzymania podstaw ochrony socjalnej jako zasadniczego elementu krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Dokonano porównania zakresu podmiotowego i przedmiotowego zalecenia nr 202 MOP z Konwencją nr 102 MOP dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. oraz Europejską kartą społeczną z 1961 r. Artykuł kończy analizą stanu wdrożenia wytycznych ustanowionych zaleceniem nr 202 na podstawie raportów MOP o ochronie socjalnej za okres 2014–2015 i 2017–2019.*

SŁOWA KLUCZOWE: *MOP, zabezpieczenie społeczne, zalecenie nr 202 MOP, konwencja nr 102 MOP*

Wstęp

Prawo do zabezpieczenia społecznego jest jednym z podstawowych społecznych praw człowieka. Warunkuje ono rozwój społeczno-gospodarczy państw przez zapobieganie i zmniejszanie ubóstwa, wykluczenia społecznego, promowanie zasady równego traktowania oraz przejścia z nieformalnego do formalnego zatrudnienia. Systemy zabezpieczenia społecznego pełnią niejako rolę stabilizatorów społecznych i ekonomicznych oraz umożliwiają jednostkom dostosowanie się do zmian zachodzących na rynku pracy¹.

Jedną z najstarszych instytucji międzynarodowych zajmujących się m.in. poprawą warunków pracy i zabezpieczeniem społecznym jest Międzynarodowa Organizacja Pracy, powstała w 1919 r. na konferencji pokojowej w Wersalu.

Obecnie skupia ona 187 państw, z czego dziewięć określanych jest mianem państw założycielskich. Są to: Belgia, Kuba, Czechosłowacja, Francja, Włochy, Japonia, Polska, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone². Zadaniem Międzynarodowej Organizacji Pracy jest m.in. podejmowanie działań w celu zapewnienia jednostkom prawa do zabezpieczenia społecznego i godnego poziomu życia gwarantowanego w art. 22 i 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. oraz art. 9 i 11 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ z 1966 r.³

Zgodnie z deklaracją filadelfijską z 1944 r. celem Międzynarodowej Organizacji Pracy jest rozwój zabezpieczenia socjalnego zmierzającego do zapewnienia podstawowych dochodów wszystkim potrzebującym oraz wszech-

¹ Preambula Zalecenia nr 202 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącego podstawy zabezpieczenia socjalnego z dnia 14.06.2012 r.

² Międzynarodowa Organizacja Pracy. *Konstytucja i inne dokumenty*, MRPiPS, Warszawa 2017, s. 5.

³ A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Wybrane zagadnienia*, [w:] M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014, s. 163.

stronnej opieki medycznej⁴. Stąd też bogaty dorobek tej organizacji, wyznaczający standardy ochrony socjalnej na świecie, m.in.: przyjęte w 1944 r. Zalecenie nr 67 dotyczące zabezpieczenia dochodu i Zalecenie nr 69 dotyczące opieki medycznej czy Konwencja nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r.⁵ Ponadto w dniu 14 czerwca 2012 r. w trakcie 101 sesji Konferencji Ogólnej MOP przyjęte zostało Zalecenie nr 202 dotyczące podstawy zabezpieczenia społecznego, stanowiące przedmiot niniejszych rozważań.

Celem artykułu jest wskazanie wytycznych MOP względem krajowych systemów zabezpieczenia społecznego wynikających z zalecenia nr 202 oraz analiza stanu ich realizacji na poziomie światowym. Na podstawie szczegółowej analizy literatury przedmiotu przyjęto hipotezę, że zalecenie nr 202 MOP wpływa na poszerzenie dostępności zabezpieczenia społecznego na świecie.

Przyjęta metoda badawcza polega na szczegółowej analizie przepisów zalecenia nr 202 MOP, a następnie ich zestawienia z innymi dokumentami MOP oraz Rady Europy, wyznaczającymi standardy w zakresie zabezpieczenia społecznego, tj. Konwencją nr 102 MOP dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r. oraz Europejską kartą społeczną z 1961 r. Ponadto w ramach oceny stanu zapewniania ochrony socjalnej na poziomie globalnym dokonano analizy i zestawienia danych z raportów MOP o ochronie socjalnej za lata 2017–2019 oraz 2014–2015. Porównano dane odnoszące się do ochrony socjalnej dzieci, kobiet i mężczyzn w wieku produkcyjnym, osób starszych oraz ochrony zdrowia.

Standardy zabezpieczenia społecznego w zaleceniu nr 202 MOP

Zalecenie nr 202 MOP dotyczące podstawy zabezpieczenia socjalnego stanowi wytyczne dla państw – członków MOP w zakresie usta-

nowienia i utrzymania podstawy ochrony socjalnej jako jednego z głównych elementów krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto dokument ten wskazuje na sposób realizacji ochrony socjalnej, stopniowo zapewniający wyższy poziom zabezpieczenia społecznego możliwie jak największej liczbie osób⁶.

Zalecenie nr 202 jest częścią strategii Międzynarodowej Organizacji Pracy na rzecz poszerzania zasięgu zabezpieczenia społecznego w odpowiedzi na istniejącą w wielu krajach lukę w zakresie ochrony przed ryzykami socjalnymi. Zmniejszenie tych rozbieżności jest jednym ze sposobów osiągnięcia wzrostu gospodarczego i spójności społecznej⁷.

MOP całkowitą odpowiedzialnością za wprowadzenie wytycznych w zakresie podstawy zabezpieczenia socjalnego do krajowych porządków prawnych obarcza państwa członkowskie. Wyznacza aż 17 zasad, jakimi powinny kierować się państwa we wdrażaniu poszczególnych wytycznych. Wśród nich znajdują się m.in.

- uniwersalność ochrony, adekwatność i przewidywalność świadczeń,
- równe traktowanie w dostępie do świadczeń,
- integracja społeczna, nastawiona także na osoby pracujące w sektorze nieformalnym,
- poszanowanie praw i godności osób objętych gwarancjami,
- przejrzyste zarządzanie finansami i administracją,
- spójność z polityką społeczną, gospodarczą i polityką zatrudnienia,
- możliwość składania skarg i odwołań,
- regularne monitorowanie realizacji zaleceń⁸.

W większości zasady te zostały już wcześniej uregulowane w dokumentach MOP. Należy jednak podkreślić, iż nigdy nie były one sprecyzowane tak jasno i kompleksowo. Mimo że wydają się one oczywiste, to nadal w wielu krajach rozwijających się nie są prawidłowo

⁴ Deklaracja filadelfijska przyjęta w dniu 10 maja 1944 r. – art. III, pkt 6.

⁵ Preambula Zalecenia nr 202 MOP.

⁶ Preambula Zalecenia nr 202 MOP, część I, art. 1a i 1b.

⁷ J. Petelczyc, *Nowe zalecenie MOP nr 202 dotyczące podstaw ochrony socjalnej*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka”, Warszawa 2012, s. 93.

⁸ Zalecenie nr 202 MOP, op. cit., część I, art. 3.

implementowane do wewnętrznych porządków prawnych⁹.

MOP w zaleceniu nr 202 wskazuje cztery gwarancje, na których powinny opierać się podstawy ochrony socjalnej w poszczególnych państwach. Jak twierdzą A. Świątkowski i M. Wujczyk, główną gwarancją wynikającą z zalecenia nr 202 jest ustanowienie na poziomie krajowym platform bezpieczeństwa prawnego i socjalnego, stanowiących uniwersalną podstawę aksjologiczną każdego państwowego systemu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego¹⁰.

Szczegółowe gwarancje uregulowane w zaleceniu nr 202 dotyczą dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej, w tym opieki położniczej, zabezpieczenia dochodu dla dzieci umożliwiającego wyżywienie, kształcenie, opiekę i inne podstawowe dobra i usługi. Ponadto gwarancje odnoszą się także do zapewnienia dochodu osobom w wieku produkcyjnym, nieposiadającym wystarczającego zabezpieczenia materialnego w przypadku choroby, bezrobocia, macierzyństwa czy niepełnosprawności oraz dla osób starszych.

Zgodnie z zaleceniem nr 202 podstawowe zabezpieczenie dochodu powinno umożliwiać człowiekowi godne życie, a minimalny dochód odpowiadać wartości pieniężnej koszyka niezbędnych towarów i usług, granicy ubóstwa, kryteriom dochodu w pomocy społecznej lub innym kryteriom. Gwarancje te mają za zadanie chronić jednostki przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹¹.

Państwa członkowskie MOP powinny dochować wszelkich starań, by wyżej wymienione gwarancje były zapewnione co najmniej wszystkim mieszkańcom i dzieciom (zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi kraju oraz prawem krajowym). Sformułowanie to jest kompromisem w zakresie debaty toczącej się nad podstawowymi gwarancjami przynależnymi imigrantom, często o różnym statusie

prawnym oraz uchodźcom. Gwarancjami natomiast objęte zostały wszystkie dzieci znajdujące się na terenie danego kraju członkowskiego Międzynarodowej Organizacji Pracy (bez względu na ich status prawny)¹².

Państwa zobowiązane są do ustanowienia przepisów wewnętrznych regulujących zakres, warunki kwalifikujące oraz poziom świadczeń urzeczywistniających wymienione gwarancje, celem realizacji najbardziej efektywnego połączenia świadczeń i systemów na poziomie krajowym¹³.

Ponadto zobligowane są do opracowania i realizowania krajowych strategii na rzecz rozszerzania zakresu zabezpieczenia społecznego. Strategie te powinny być wdrażane po uprzednich konsultacjach i dialogu społecznym, by w konsekwencji uwzględniały założenia planów rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Zgodnie z zaleceniem dokumenty te powinny uwzględniać zarówno osoby zatrudnione w gospodarce formalnej, jak i nieformalnej, a także osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej oraz o szczególnych potrzebach¹⁴.

Zalecenie nr 202 MOP na tle obowiązujących standardów zabezpieczenia społecznego MOP i Rady Europy

Poniżej dokonano porównania zakresu przedmiotowego i przedmiotowego zalecenia nr 202 z istniejącymi już standardami MOP w zakresie ochrony socjalnej, wyznaczonymi Konwencją nr 102 dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego oraz Europejską kartą społeczną (EKS).

Zestawienie tych dokumentów nie jest przypadkowe, gdyż Rada Europy, ustanawiając standardy ochrony socjalnej, w dużej mierze bazowała na konwencji nr 102 MOP. Świadczy o tym m.in. art. 12 ust. 2 zobowiązujący pań-

⁹ K. Hagemeyer, *Zalecenie MOP nr 202 i perspektywy na przyszłość*, [w] K. Hagemeyer, M. Polakowski, D. Szelewa, *Globalna polityka i sprawiedliwość społeczna*, Fundacja Friedrich-Ebert-Stiftung i Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz, Warszawa 2015, s. 21.

¹⁰ A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 163.

¹¹ Zalecenie nr 202 MOP, część II, art. 5 i 8.

¹² K. Hagemeyer, *Zalecenie MOP...*, op. cit., s. 22.

¹³ Zalecenie nr 202 MOP, część II, art. 7 i 9.

¹⁴ Ibidem, część III, art. 13–16.

stwa-strony Karty do utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikacji konwencji nr 102 MOP¹⁵.

Należy wskazać, iż standardy zabezpieczenia społecznego zawarte w zaleceniu nr 202 znacznie rozszerzają zakres podmiotowy uprawnień do ochrony socjalnej w porównaniu z konwencją nr 102. Zalecenie nr 202 wskazuje na powszechny dostęp do podstawowej ochrony socjalnej, a także zapewnienie wyższego poziomu zabezpieczenia społecznego możliwie jak największej liczbie osób. Natomiast w konwencji nr 102 zakres podmiotowy dla poszczególnych świadczeń ustalany jest na podstawie wskaźnika procentowego odnoszącego się do ogółu pracowników lub ludności danego kraju albo mieszkańców, których środki finansowe znajdują się poniżej dopuszczalnej granicy¹⁶. Ponadto za typowego uprawnionego do świadczeń konwencja rozumie mężczyznę z żoną i dwojgiem dzieci lub wdowę z dwojgiem dzieci¹⁷.

W przypadku zakresu przedmiotowego zalecenie nr 202 stanowi o konieczności zapewnienia przynajmniej takiego poziomu zabezpieczenia społecznego wymaganego w konwencji nr 102 i innych konwencjach MOP. Można jednak wskazać, iż analizowane zalecenie wzmacnia niektóre zapisy konwencji, która dla wielu świadczeń określa ich minimalny pułap na poziomie 40% przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast w wielu krajach świata minimalne wynagrodzenie sięga poniżej względnej granicy ubóstwa.

Stąd zalecenie nr 202 zobowiązuje państwa członkowskie MOP do ustanowienia mini-

malnych gwarancji dochodu na poziomie zapobiegającym ubóstwu i wykluczeniu społecznemu¹⁸. Zapis ten jest zatem bardziej dostosowany do współczesnych realiów rynku pracy i jego regionalnych zróżnicowań.

Pod tym względem zalecenie nr 202 rozszerza także standardy Rady Europy. Artykuł 4 ust. 1 EKS stanowi prawo pracownika do wynagrodzenia zapewniającego godziwy poziom życia zarówno jemu, jak i członkom jego rodziny¹⁹. Komitet Niezależnych Ekspertów Rady Europy, oceniając poziom dostosowania sytuacji poszczególnych państw-stron EKS do przepisów tego dokumentu, jako miernik poziomu wynagrodzenia przyjmuje relację między minimalnym i przeciętnym wynagrodzeniem za pracę w danym państwie członkowskim. Dopiero minimalne wynagrodzenie niższe od współczynnika 60–66% jest traktowane przez organ kontrolny Rady Europy jako wskaźnik niedostosowania krajowych przepisów zabezpieczenia społecznego do standardów europejskich²⁰.

Ponadto Europejska karta społeczna, tak jak Zalecenie nr 202, w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego zobowiązuje państwa do ustanowienia i utrzymania systemów zabezpieczenia społecznego, a także stopniowego ich podnoszenia na wyższy poziom²¹.

Stan wdrożenia zalecenia nr 202 MOP

Zalecenie nr 202 MOP określa również zasady monitoringu wdrażania podstaw ochrony socjalnej w państwach członkowskich, a także celów dotyczących zabezpieczenia społecznego, uregulowanych w strategiach krajowych.

¹⁵ Europejska karta społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. – art. 12 ust. 2 (DzU 1999, nr 8, poz. 67).

¹⁶ Dla przykładu, zgodnie z art. 9 konwencji nr 102 MOP zakres osób chronionych w przypadku opieki lekarskiej powinien obejmować: a) ustalone grupy pracowników stanowiące łącznie co najmniej 50% ogółu pracowników, jak również ich żony i dzieci; albo b) ustalone grupy ludności zawodowo czynnej, stanowiące łącznie co najmniej 20% ogółu mieszkańców, jak również ich żony i dzieci; albo c) ustalone grupy mieszkańców, stanowiące łącznie co najmniej 50% ogółu mieszkańców; bądź d) w razie złożenia deklaracji w myśl artykułu 3 ustalone grupy pracowników, stanowiące co najmniej 50% ogółu pracowników, którzy pracują w zakładach przemysłowych zatrudniających 20 lub więcej osób, jak również ich żony i dzieci.

¹⁷ G. Uścińska, *Normy MOP w dziedzinie zabezpieczenia społecznego uchwalone po wojnie i współcześnie*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3, s. 21.

¹⁸ K. Hagemeyer, *Zalecenie MOP...*, op. cit., s. 23.

¹⁹ Europejska karta społeczna, art. 4 ust. 1.

²⁰ A.M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 164.

²¹ Europejska karta społeczna, art. 12 ust. 1 i 3.

Dokument MOP przyjęty w 2012 r. zobowiązuje państwa do podejmowania regularnych konsultacji, polegających na ocenie postępów w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Ponadto państwa członkowskie zobligowane są do prowadzenia szczegółowych statystyk, rejestru danych i osiąganych wskaźników dotyczących ochrony socjalnej, zwłaszcza w odniesieniu do płci. Jako dobrą praktykę Międzynarodowa Organizacja Pracy zaleca także dzielenie się informacjami i spostrzeżeniami zarówno z samą organizacją, jak i jej państwami członkowskimi²².

Niżej zaprezentowana zostanie analiza realizacji przez państwa członkowskie MOP wytycznych wskazanych w zaleceniu nr 202 dotyczących zapewnienia powszechnej, podstawowej ochrony socjalnej, podniesionych także w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030. Wśród celów agendy znajdują się m.in.: wdrożenie systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących jak największą liczbę ubogich, zapewnienie powszechnej opieki zdrowotnej, równość płci w dostępie do zatrudnienia, godnej płacy i sprawiedliwości w obszarze polityki fiskalnej, socjalnej i wynagrodzeń²³.

Analiza oparta została na raportach MOP o ochronie socjalnej: z lat 2014–2015 pt. *Budowanie ożywienia gospodarczego, rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i sprawiedliwości społecznej* oraz z lat 2017–2019 pt. *Uniwersalna ochrona socjalna dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju*. Raporty te zostały przygotowane na podstawie danych pochodzących z tzw. światowej bazy danych MOP ds. ochrony socjalnej. Dane te otrzymywane są od rządów poszczególnych państw członkowskich w odpowiedzi na zapytanie MOP już od lat 40. XX wieku²⁴. Oba raporty prezentują szczegółowe dane w czterech głównych obszarach: ochrony socjalnej dzieci, kobiet i mężczyzn w wieku produkcyjnym, osób starszych (wal-

ka z ubóstwem przez systemy emerytalne) oraz ochrony zdrowia.

Analizując dorobek MOP i innych organizacji międzynarodowych lub regionalnych w zakresie zabezpieczenia społecznego można wskazać, że potrzeba ochrony socjalnej jest powszechnie uznawana. Jednak, jak pokazują światowe statystyki, prawo do zabezpieczenia społecznego pozostaje niezrealizowane dla większości populacji. W latach 2014–2015 jedynie 27% światowej ludności miało dostęp do całonocnych systemów zabezpieczenia społecznego, a 73% ludności było objęte ochroną częściową lub wcale. Wskaźnik ten wzrósł odpowiednio do 29% i 71% w latach 2017–2019²⁵.

Nie ulega wątpliwości, że polityka socjalna jest niezbędnym elementem ochrony praw dzieci. Odgrywa ona zasadniczą rolę w zapobieganiu i wychodzeniu z ubóstwa, poprawie ich stanu zdrowia, samopoczucia, a także wpływa na ich dobrobyt oraz możliwość wykorzystania potencjału. Ochrona socjalna ma także istotną rolę w zapobieganiu pracy dzieci. Dane z 2017 r. pokazują, że na całym świecie co roku umiera prawie 5,9 mln dzieci poniżej 5 roku życia, z czego prawie połowa wynika z niedożywienia. W większości przypadków są to przyczyny, których można uniknąć²⁶.

Wydatki publiczne na ochronę socjalną dzieci wzrosły. W 2014 r. rządy przeznaczały na świadczenia dla dzieci około 0,4% PKB, a w 2017 r. – około 1,1% PKB²⁷. Należy wskazać, że w latach 2017–2019 wśród krajów, które poczyniły znaczące postępy w kierunku powszechnego objęcia ochroną socjalną dzieci, są: Argentyna, Brazylia, Chile i Mongolia. Jednak zgodnie z raportem MOP za lata 2017–2019, nadal w wielu krajach programy ochrony socjalnej skierowane do dzieci borykają się z wieloma problemami. Do głównych z nich należą: ograniczony zasięg, nieodpowiednie poziomy świadczeń, rozdrobnienie i słaba instytucjonalizacja²⁸.

²² Zalecenie nr 202 MOP, część IV.

²³ *Cele zrównoważonego rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, online, <https://www.un.org/pl/>, pobrano 11.12.2019.

²⁴ *Światowy raport o ochronie socjalnej 2017–2019*, MOP, Genewa 2017, s. 9.

²⁵ *Ibidem*, s. 1.

²⁶ *Ibidem*, s. 11.

²⁷ *Światowy raport o ochronie socjalnej 2014–2015*, MOP, Genewa 2014, s. 14.

²⁸ *Światowy raport o ochronie socjalnej 2017–2019*, op. cit., s. 11.

Ponadto w latach 2017–2019 jedynie 35% dzieci i gospodarstw domowych otrzymywało świadczenia na dzieci i rodziny, ze znacznymi różnicami w poszczególnych regionach: 87% dzieci w Europie i Azji Środkowej, 66% dzieci w obu Amerykach, jedynie 28% dzieci w Azji i 16% w Afryce²⁹.

Natomiast ochrona kobiet i mężczyzn w wieku produkcyjnym opiera się głównie na stabilizacji ich dochodów w przypadku bezrobocia, wypadków przy pracy, niepełnosprawności czy macierzyństwa³⁰. MOP wskazuje, że spójność polityki socjalnej, polityki zatrudnienia i rynku pracy jest niezbędna w celu zapewnienia skuteczności i trwałości systemów zabezpieczenia społecznego³¹.

Jak prezentuje raport MOP za lata 2017–2019, jedynie 21,8% populacji otrzymuje zasiłki dla bezrobotnych, z czego różnice regionalne są bardzo duże. Zasiłek pobiera 42,5% bezrobotnych w Europie i Azji Środkowej, nieco ponad 22% w Azji i Pacyfiku, 16,7% w obu Amerykach i tylko 5,6% w Afryce. W ostatnim okresie sprawozdawczym kraje o średnim i niskim dochodzie wprowadziły programy ubezpieczeniowe na wypadek bezrobocia, łącząc je z promocją zatrudnienia i polityką rynku pracy. Jednak w obszarze nieformalnego zatrudnienia konieczne są dalsze wysiłki w celu wprowadzenia innowacyjnych środków łączących świadczenia pieniężne dla bezrobotnych z programami gwarancji zatrudnienia, szkolenia i wspierania przedsiębiorczości³².

Ponadto tylko 41,1% kobiet na całym świecie otrzymuje zasiłek macierzyński (w Afryce 15,8%). W latach 2014–2015 wskaźnik ten był nieco niższy i sięgał około 40%. Brak zabezpieczenia dochodów zmusza zatem wiele kobiet do kontynuowania pracy w bardzo późnych stadiach ciąży i do przedwczesnego powrotu do pracy po narodzinach dzie-

ka, narażając w ten sposób zdrowie matek i dzieci³³.

Raport MOP wskazuje, że w latach 2017–2019 w większości krajów o niskim i średnim dochodzie pracownicy nie są wystarczająco chronieni, jeżeli chodzi o ryzyko wypadku przy pracy. Niski poziom ochrony utrzymuje się już od 2014 r., w którym jedynie 33,9% pracowników objętych było obowiązkowym ubezpieczeniem wypadkowym³⁴.

Ponadto 27,8% osób na całym świecie otrzymywało świadczenia z tytułu niepełnosprawności. W tym przypadku na uwagę zasługuje duże zróżnicowanie regionalne. W obszarze Azji i Pacyfiku zasiłek dla niepełnosprawnych otrzymywało jedynie 9,4% populacji. Powszechną ochronę socjalną dla osób niepełnosprawnych osiągnięto w Brazylii, Chile, Mongolii i Urugwaju, natomiast inne kraje rozwijające się, takie jak Kirgistan, Nepal i Republika Południowej Afryki, nadal pracują nad rozszerzeniem tego typu ochrony i świadczeń³⁵.

Raporty MOP zarówno z okresu 2014–2015, jak i 2017–2019 odnoszą się także do ochrony socjalnej osób starszych. W wielu krajach o wysokim odsetku nieformalnego zatrudnienia emerytury są dostępne tylko dla mniejszości, a większość osób starszych może liczyć tylko na wsparcie rodziny. Jak wynika z danych MOP na 2014 r., aż 48% wszystkich osób w wieku emerytalnym nie otrzymywało emerytury, a otrzymywane świadczenia były zdecydowanie za niskie. Stąd wiele starszych osób zmuszonych było do kontynuowania pracy nawet po uzyskaniu prawa do emerytury. Ponadto, jak wynika z raportów, ich praca była często nisko opłacana, a warunki zatrudnienia niepewne³⁶.

Sytuacja w zakresie ochrony osób starszych uległa poprawie w latach 2017–2019. Na poziomie globalnym 68% osób powyżej wieku

²⁹ Ibidem, s. 17.

³⁰ Ibidem, s. 25.

³¹ Ibidem, s. 25.

³² Ibidem, s. 40.

³³ Ibidem, s. 27.

³⁴ Światowy raport o ochronie socjalnej 2014–2015, op. cit., s. 46.

³⁵ Ibidem, s. 66.

³⁶ Ibidem, s. 73.

emerytalnego otrzymywało emeryturę (składkową lub nieskładkową). Znaczący postęp dotyczący rozszerzenia zakresu systemu emerytalnego zaobserwowano w krajach rozwijających się. Ponadto opracowano powszechne systemy emerytalne, m.in. w Argentynie, Chinach, Białorusi, Gruzji, Kirgistanie, Mongolii, Namibii, Trynidadzie i Tobago, Ukrainie czy Urugwaju. Jednak w wielu krajach prawo do ochrony socjalnej osób starszych nadal nie jest odpowiednio zapewnione. W większości krajów o niskich dochodach emeryturę otrzymuje mniej niż 20% uprawnionych. W dalszym ciągu w wielu krajach rozwijających się znaczna część osób starszych uzależniona jest od wsparcia rodziny³⁷.

Ważne miejsce zarówno w zaleceniu nr 202, jak i Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 zajmuje ochrona zdrowia. Międzynarodowa Organizacja Pracy wskazuje, iż powszechne ubezpieczenie zdrowotne zapewniające dostęp do co najmniej podstawowej opieki lekarskiej, w tym opieki długoterminowej, ma istotne znaczenie dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Z danych przedstawionych w raporcie MOP za lata 2014–2015 wynika, że ponad 90% ludności żyjącej w krajach o niskich dochodach pozostawało bez prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. Na całym świecie około 39% populacji nie jest objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. W rezultacie około 40% globalnych wydatków na ochronę zdrowia ponoszą chorzy. MOP informowała, że w celu zapewnienia wszystkim potrzebującym wysokiej jakości opieki lekarskiej należałoby zatrudnić dodatkowo 10,3 mln pracowników służby zdrowia³⁸.

Natomiast w raporcie za okres 2017–2019 MOP zwraca szczególną uwagę na duże zróżnicowanie w dostępie do opieki lekarskiej populacji z obszarów wiejskich i miejskich. Jak wskazuje raport, aż 56% światowej populacji wiejskiej nie ma zagwarantowanej powszechnej ochrony zdrowia w porównaniu z 22% populacji miejskiej. Nierówności te potęgują

niedobory pracowników służby zdrowia. Na obszarach wiejskich brakuje około 7 mln wykwalifikowanych pracowników, natomiast na obszarach miejskich około 3 mln pracowników. Globalnie najbardziej pozbawiona opieki lekarskiej jest ludność wiejska w Afryce.

MOP zwraca również uwagę na kwestię opieki długoterminowej. Według danych organizacji aż 46,3% osób starszych jest wykluczonych z tego rodzaju opieki. Powodem są restrykcyjne przepisy, które wskazują, że osoby w wieku 65 lat i muszą wykazywać niskie dochody, by móc skorzystać z usług opieki długoterminowej³⁹.

Podsumowanie

Zalecenie nr 202 MOP dotyczące podstawy zabezpieczenia socjalnego stanowi wyznacznik minimalnego poziomu ochrony socjalnej, do którego powinny dążyć wszystkie państwa członkowskie MOP. Dokument ten rozszerza przede wszystkim zakres podmiotowy osób objętych ochroną, wskazując na jego powszechność i konieczność podejmowania przez państwa wysiłków zmierzających do objęcia ochroną jak największą liczbę osób.

To zadaniem państw jest wprowadzenie wyższego poziomu ochrony socjalnej. MOP jedynie monitoruje postępy poczynione przez poszczególne rządy, a także wyznacza zasady, którymi państwa powinny się kierować przy wdrażaniu poszczególnych wytycznych. Należy doprecyzować, iż zasady te były już uregulowane w innych dokumentach tej organizacji. Jednak nigdy tak konkretnie i kompleksowo.

Ponadto zalecenie nr 202 MOP stanowi odpowiedź na duże zróżnicowanie poziomu ochrony socjalnej na świecie. Tym samym rozszerza zakres przedmiotowy regulacji w zakresie dostępności dochodu. Zalecenie wskazuje, że podstawowe zabezpieczenie dochodu powinno umożliwiać człowiekowi godne życie. Nie stosuje ono wskaźnika w postaci płacy minimalnej, gdyż wartość ta zdecydowanie różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

³⁷ *Raport o ochronie socjalnej 2017–2019*, op. cit., s. 75.

³⁸ *Raport o ochronie socjalnej 2014–2015*, op. cit., s. 99.

³⁹ *Raport o ochronie socjalnej 2017–2019*, op. cit., s. 101–102.

Jak wynika z analizy raportów MOP o ochronie socjalnej za okres 2014–2015 i 2017–2019, potrzeba zabezpieczania społecznego jest powszechnie uznawana. Nadal jednak jednostki na całym świecie nie mają za-

pewnionego odpowiedniego poziomu zabezpieczenia społecznego, a dostęp do świadczeń z tytułu bezrobocia, niepełnosprawności czy macierzyństwa jest bardzo zróżnicowany w odniesieniu do poszczególnych regionów świata.

LITERATURA

- Cele zrównoważonego rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, online, <https://www.un.org.pl/>, pobrano 11.12.2019.
- Hagemejer K., *Zalecenie MOP nr 202 i perspektywy na przyszłość*, [w:] K. Hagemejer, M. Polakowski, D. Szelewa, *Globalna polityka i sprawiedliwość społeczna*, Fundacja Friedrich-Ebert-Stiftung i Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz, Warszawa 2015.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy. Konstytucja i inne dokumenty*, MRPiPS, Warszawa 2017.
- Petelczyc J., *Nowe zalecenie MOP nr 202 dotyczące podstaw ochrony socjalnej*, „Zabezpieczenie Społeczne, Teoria, Prawo, Praktyka”, Warszawa 2012.
- Światowy raport o ochronie socjalnej 2014–2015*, MOP, Genewa 2014.
- Światowy raport o ochronie socjalnej 2017–2019*, MOP, Genewa 2017.
- Świątkowski A.M., Wujczyk M., *Bezpieczeństwo prawne i socjalne pracowników jako uniwersalna aksjologiczna podstawa współczesnego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. Wybrane zagadnienia, [w:] M. Skapski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2014.
- Uścińska G., *Normy MOP w dziedzinie zabezpieczenia społecznego uchwalone po wojnie i współcześnie*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3.

AKTY PRAWNE

- Deklaracja filadelfijska, przyjęta w dniu 10 maja 1944 r.
- Zalecenie nr 202 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące podstawy zabezpieczenia socjalnego z dnia 14 czerwca 2012 r.
- Europejska karta społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (DzU 1999, nr 8, poz. 67).

Recommendation No. 202 of the International Labour Organization as an instrument ensuring a basic social protection

ADRIANNA BINAS

PhD candidate on Faculty of Political Science and International Studies
University of Warsaw

SUMMARY: *The article analyses the guidelines of the International Labour Organization in the field of basic social protection, regulated in the Recommendation No. 202 of 14 June 2012. The main guidelines and principles to be followed by ILO member states concerning the establishment and maintenance of basic levels of social protection as a fundamental element of national social security systems are presented. In the article we compare the scope of the Recommendation No. 202 with the Convention No. 102 regarding minimum social security standards of 1952, as well as the European Social Charter of 1961. Lastly, the article analyses the degree of implementation of the guidelines established by the Recommendation No. 202 on the basis of ILO reports on social protection for the period 2014–2015 and 2017–2019.*

KEY WORDS: *International Labour Organization, social security, Recommendation No. 202, Convention No. 102*