

## Aktualne prace Międzynarodowej Organizacji Pracy w obszarze zabezpieczenia społecznego

JANINA PETELCZYC

Instytut Polityki Społecznej UW

**STRESZCZENIE:** *Artykuł koncentruje się na najnowszych pracach Międzynarodowej Organizacji Pracy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Odnosi się do raportu „World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice”, wydanego przez MOP. Dane z raportu wskazują na problemy i wyzwania w zakresie ochrony socjalnej na świecie w czasie kryzysu ekonomicznego.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *Międzynarodowa Organizacja Pracy, ochrona socjalna, zabezpieczenie społeczne, kryzys ekonomiczny*

### Raport MOP na temat ochrony socjalnej

W 2014 r., dwa lata po przyjęciu nowego zalecenia MOP nr 202 dotyczącego podstaw ochrony socjalnej, Międzynarodowa Organizacja Pracy wydała raport na temat ochrony socjalnej na świecie pt. *World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*<sup>1</sup>.

Raport wskazuje na postępy w zakresie ochrony socjalnej, jakie zaszły na świecie w ciągu kilku ostatnich lat, a także podkreśla wciąż ogromne braki i różnice pomiędzy bezpieczeństwem socjalnym obywateli różnych państw. Dokument podzielony jest na części tematyczne według ryzyk socjalnych, w których szczegółowo opisano świadczenia i wydatki; zawiera dane statystyczne na temat bezrobocia, macierzyństwa, dożycia wieku emerytalnego, ochrony zdrowia i wydatków na ochronę socjalną.

W raporcie podkreśla się, że choć prawo do ochrony socjalnej jest uznawane za fundamen-

talne prawo człowieka, to wciąż nie jest ono realizowane w pełni. Obecnie tylko 27% populacji światowej ma dostęp do kompleksowego systemu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy w przypadku pozostałych 73% zabezpieczone są tylko niektóre ryzyka socjalne lub nie ma żadnej ochrony<sup>2</sup>.

Zdaniem autorów raportu brak dostępu do pełnej ochrony socjalnej powoduje największą przeszkodę w budowaniu wzrostu gospodarczego i społecznego. Brak ochrony socjalnej lub jej niewystarczający poziom łączy się z wysokim i trwałym ubóstwem oraz niepewnością gospodarczą, rosnącymi nierównościami, brakiem inwestycji w kapitał ludzki, a w konsekwencji słabym popytem w okresie spowolnionego wzrostu. Nacisk MOP na wzmocnienie roli zabezpieczenia społecznego (m.in. dzięki zaleceniu MOP nr 202<sup>3</sup>) wprowadził te zagadnienia na stałe do debaty na temat ochrony socjalnej prowadzonej zarówno poprzez poszczególne rządy, jak i przez organizacje pracodawców i związków zawodowych w 185

<sup>1</sup> *World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, ILO, Geneva 2014.

<sup>2</sup> Wszystkie dane statystyczne przytoczone w tekście pochodzą z raportu *World Social Protection...*, op. cit.

<sup>3</sup> Zalecenie MOP nr 202 dotyczące podstaw ochrony socjalnej patrz „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW” nr 1/2012.

krajach członkowskich tej organizacji. Działania na rzecz rozszerzania podstaw ochrony socjalnej zostały zatwierdzone także przez państwa G20 oraz ONZ. Kryzys ekonomiczny ostatnich lat w największym stopniu wpłynął na obniżenie ochrony socjalnej w krajach o średnim dochodzie, a w wielu państwach ze względu na konsolidację fiskalną i cięcia budżetowe obecny poziom zabezpieczenia społecznego może być zagrożony.

## **Zabezpieczenie społeczne na świecie w przypadku różnych ryzyk socjalnych**

### **Rodzina i macierzyństwo**

Pierwszy dział raportu dotyczy ochrony socjalnej dzieci i rodzin. Pomimo znacznego rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego, dzieci często narażone są na ryzyka socjalne, które nie są chronione. Według szacunków MOP codziennie umiera 18 tys. dzieci z powodów, którym można było zapobiec. Cały czas potrzebne jest większe zaangażowanie i dalsze kroki w celu zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków rozwoju i pełnego wykorzystania ich potencjału. Obecnie świadczenia rodzinne są elementem struktury zabezpieczenia społecznego w 108 państwach, jednak często w niewystarczającym zakresie. Z kolei w 75 państwach takie świadczenia w ogóle nie funkcjonują.

Jak podkreślają autorzy raportu, niedoinwestowanie w tej dziedzinie prowadzi nie tylko do problemów dzieci, ale i mniejszych szans rozwoju państwa, w którym żyją. Wydatki na świadczenia rodzinne wynoszą na świecie średnio 0,4% PKB kraju. Najwięcej w krajach Europy Zachodniej (średnio 2,2% PKB), a najmniej (średnio 0,2% PKB) w państwach Afryki oraz Azji i Pacyfiku. Warto podkreślić, że próby zmniejszania deficytu budżetowego w państwach Unii Europejskiej odbiły się niekorzystnie na sytuacji rodzin: w latach 2007–2012 ubóstwo dzieci wzrosło w 19 z 28 dzisiejszych państw członkowskich.

Ochronę macierzyństwa MOP definiuje zarówno jako zagwarantowanie bezpieczeństwa dochodowego kobietom w ciąży i po urodzeniu dziecka oraz umożliwienie jej do-

stępu do opieki zdrowotnej, jak i promowanie równości pomiędzy mężczyznami i kobietami na rynku pracy. Systemem świadczeń macierzyńskich objętych jest 40% zatrudnionych kobiet (lub 57%, jeśli wliczy się te, które ubezpieczają się na zasadzie dobrowolnej). Także tutaj dostrzegalne są regionalne różnice, zwłaszcza w krajach Azji i Pacyfiku, Ameryki Łacińskiej i Afryki, gdzie prawo do świadczeń ma niewiele ponad 1/4 zatrudnionych kobiet. Należy jednak podkreślić, że w ostatnich latach wzrasta udział nieskładkowych świadczeń dla matek oraz zwiększa się dostęp do opieki zdrowotnej, szczególnie kobiet żyjących w ubóstwie.

### **Ryzyka socjalne związane z zatrudnieniem**

Druga część raportu dotyczy ochrony przed ryzykami socjalnymi osób w wieku produkcyjnym. Tutaj również widać różnice pomiędzy poszczególnymi regionami w zakresie wydatków państwa: najwięcej – średnio 5,9% PKB – przeznaczają państwa Europy Zachodniej, najmniej – średnio 0,5% PKB – Afryki. Świadczenia zależą od rodzaju ryzyka socjalnego. W przypadku zajścia ryzyka bezrobocia tylko 28% siły roboczej na świecie może liczyć na pomoc państwa. Jest to 80% pracowników w Europie, 38% – w Ameryce Łacińskiej, 21% – na Środkowym Wschodzie, 17% – w regionie Azji i Pacyfiku i 8% w Afryce. Tylko 12% spośród wszystkich bezrobotnych pobiera świadczenie. Warto podkreślić, że w ostatnich latach w wielu państwach rozwijających się, m.in. w Bahrajnie, Wietnamie i Indiach, rozwinięto podstawową ochronę socjalną dla osób tracących pracę.

Świadomość konieczności ochrony bezpieczeństwa pracy znacznie wzrosła na świecie po katastrofie budowlanej w Szabharze w Bangladeszu w kwietniu 2013 r. Z powodu zawalenia się budynku, w którym znajdowało się kilka fabryk, zginęło 1127 osób, a 2500 odniosło obrażenia. Mimo to nadal wielu pracowników nie jest ubezpieczonych w razie wypadku przy pracy; często niespełnione są podstawowe zasady BHP, szczególnie w państwach o średnich i niskich dochodach. Wynika to z faktu, że kraje te konkurują na światowym rynku niskimi

kosztami pracy. Jest to jednak często efekt nieadekwatnego do wynagrodzenia wykorzystywania pracowników, a czasem nawet narażania ich na ryzyko wypadków.

### Ryzyko starości

Wciąż bardzo dużym wyzwaniem jest zapewnienie świadczeń osobom w starszym wieku. Na świecie 48% osób w wieku emerytalnym nie otrzymuje żadnego świadczenia, a wielu z tych, którzy mają prawo do emerytury, uzyskuje nieadekwatne świadczenia. Z tego powodu wiele osób starszych zmuszonych jest do pracy tak długo, jak mogą ją wykonywać, często źle płatnej i w nieodpowiednich warunkach. W kolejnych latach należy spodziewać się obniżenia wysokości emerytur, zwłaszcza w systemach ubezpieczeniowych.

MOP dostrzega konieczność rozwoju świadczeń zaopatrzeniowych na starość. Podobnie jak w przypadku innych ryzyk socjalnych, państwa rozwijające się i o najmniejszym dochodzie dokonały w ostatnich latach wielkiego postępu w rozszerzaniu zakresów podmiotowego i przedmiotowego świadczeń na starość. Jednocześnie w państwach najzamożniejszych poziom świadczeń i możliwość ich uzyskania systematycznie maleje, szczególnie z powodu obniżania wysokości świadczeń i podwyższania wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę.

W państwach Unii Europejskiej dostrzega się trendy zmniejszania odpowiedzialności państwa za przyszłe świadczenia oraz prywatyzacji systemów emerytalnych. Według szacunków MOP dochód przyszłych emerytów w stosunku do obecnych spadnie w 14 państwach europejskich. Jednocześnie podkreśla się, że w Argentynie, Boliwii, Chile, na Węgrzech, w Kazachstanie i w Polsce doszło do renacjonalizacji systemów emerytalnych.

### Ryzyko niezdrowia

Konieczność rozszerzenia ochrony zdrowotnej szczególnie wyraźnie podkreśla fakt, że 90% obywateli państw najbiedniejszych nie ma dostępu do lekarzy ani pielęgniarek. W kontekście globalnym takiej opieki pozbawione jest 39% ludności świata. Poważnym proble-

mem jest niedobór pracowników ochrony zdrowia. Według MOP potrzebnych jest ponad 10 mln osób, aby zapewnić dostęp do lekarzy i pielęgniarek na świecie. Ten problem oraz często niskie wynagrodzenia pracowników ochrony zdrowia są wielką przeszkodą w zapewnieniu powszechnego dostępu do opieki medycznej. W ciągu ostatnich lat w 88 państwach poprawiły się możliwości dostępu do opieki zdrowotnej, wiele z nich inwestowało w tę gałąź zabezpieczenia społecznego w czasach kryzysu. Państwa o najwyższym dochodzie w dobie kryzysu gospodarczego zaczęły dążyć do ograniczania kosztów, prywatyzacji i przenoszenia obciążeń z budżetu państwa na prywatne gospodarstwa domowe. Tymczasem zdaniem autorów raportu inwestowanie w ochronę zdrowia, w tym płatne zwolnienia lekarskie, przynosi więcej zysków, zwiększając produktywność i zatrudnienie.

### Zabezpieczenie społeczne na świecie w dobie kryzysu

Kryzys gospodarczy spowodował dwie zmiany w zakresie zabezpieczenia społecznego w kontekście globalnym. Z jednej strony przyczynił się do wzrostu świadomości na temat konieczności zapewnienia powszechnego dostępu do świadczeń i ochrony socjalnej. Z drugiej strony ze względu na oszczędności i cięcia budżetowe w wielu państwach doszło do zmniejszania bezpieczeństwa socjalnego. Trzeba jednak dodać, że procesy te przebiegały inaczej w państwach rozwiniętych, a inaczej w wielu państwach rozwijających się.

W państwach o najwyższym dochodzie i standardach życia zmiany w polityce społecznej, szczególnie w zabezpieczeniu społecznym, można podzielić na dwa etapy. W latach 2008–2009 w 48 państwach o najwyższym i średnim dochodzie wprowadzono pakiety stymulacyjne, które w 1/4 kierowane były na ochronę socjalną. Od 2010 r. rządy tych państw w większej mierze stawiały na konsolidację fiskalną i kontrolę wydatków państwowych, zmniejszając wydatki na zabezpieczenie społeczne. Sytuację obywateli pogarsza nie tylko niedoinwestowanie zabezpieczenia spo-

lecznego, ale również inne cięcia: zmniejszone inwestycje mogą prowadzić do utraty pracy, a podwyższenie podatków pośrednich zwiększa koszty życia obywateli.

Interesująca na tym tle pozostaje oś podziału pomiędzy krajami zamożnymi i rozwijającymi się. Praktycznie w każdej dziedzinie państwa zamożne zmniejszają ochronę socjalną i pomoc państwa, tymczasem w państwach rozwijających się odwrotnie – rozszerza się zakresy podmiotowy i przedmiotowy świadczeń. Należy jednak przy tym podkreślić, że różnice między państwami i rozwarstwienie społeczne wciąż pozostają bardzo duże.

Przykładem państwa rozwijającego się, w którym nastąpił znaczny wzrost społeczny oraz systematycznie rozszerzano zakresy podmiotowy i przedmiotowy świadczeń z obszaru zabezpieczenia społecznego, jest Brazylia. W ciągu dekady dzięki programom społecznym 36 mln ludzi wyszło ze skrajnego ubóstwa, znacznie wzrósł stopień skolaryzacji i zasięg opieki medycznej nad dziećmi i kobietami w ciąży. Społecznym programem warunkowym o największym zasięgu jest *Bolsa Família*, która objęła 11,3 mln rodzin (czyli około 50 mln obywateli, a zatem 1/4 mieszkańców kraju). Koszt tego programu nie przekracza 0,5% PKB rocznie, a w latach największego kryzysu światowego – dzięki wzrostowi wewnętrznej konsumpcji – wzrost gospodarczy kraju pozostawał bardzo wysoki (rekordowy 7,5% w 2010 r.). W 2013 r. program *Bolsa Família* otrzymał nagrodę Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego (ISSA) za wybitne osiągnięcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego<sup>4</sup>. Podobne programy funkcjonują w innych państwach: *Progresar/Oportunidades* w Meksyku, państwach karaib-

skich czy w Afryce (m.in. w Ghanie, Kenii, Malawi, RPA) oraz Azji (w Indonezji, na Filipinach i w Pakistanie).

## Podsumowanie

W ostatnich latach, szczególnie z powodu kryzysu gospodarczego na świecie, zakres i rola zabezpieczenia społecznego ulegały wielu zmianom. Należy przy tym podkreślić olbrzymi krok, jaki udało się wykonać w wielu państwach rozwijających się, gdzie coraz więcej obywateli ma dostęp do podstawowej ochrony socjalnej.

Wciąż olbrzymie różnice pozostają w zakresach podmiotowym i przedmiotowym świadczeń zabezpieczenia społecznego pomiędzy poszczególnymi krajami oraz regionami. Zdaniem autorów raportu MOP nie sprzyja to rozwojowi społecznemu i wyjściu z kryzysu gospodarczego. Rozwarstwienie społeczne zarówno na terenie jednego państwa, jak i w kontekście globalnym mogą stworzyć zagrożenie ekonomiczne i polityczne. Tę tezę potwierdzają inne publikacje. W książce *Superclass* Davida Rothkopfa pojawia się teza, że nierówności społeczne zagrażają ustrojowi demokratycznemu<sup>5</sup>. Z kolei z badań przeprowadzonych przez Instytut Gallupa wynika, że w 131 przebadanych państwach 3% najbogatszych obywateli zarabia tyle, co 54% wszystkich, a 69% ludności w Afryce Subsaharyjskiej żyje za mniej niż 2 dolary dziennie (w Europie jest to 2% obywateli)<sup>6</sup>.

MOP stoi na stanowisku, zgodnie z którym zabezpieczenie społeczne odgrywa kluczową rolę w realizacji podstawowych praw człowieka oraz bezpieczeństwa dla wszystkich, redukując ubóstwo i nierówności społeczne oraz zwiększając kapitał społeczny i produktywność.

## LITERATURA

*Bolsa Família vence Prêmio Issa, o Nobel social*, <http://observatorio3setor.com.br/noticias/bolsa-familia-vence-premio-issa-o-nobel-social>, pobrano 7.07.2014.

<sup>4</sup> *Bolsa Família vence Prêmio Issa, o Nobel social*, <http://observatorio3setor.com.br/noticias/bolsa-familia-vence-premio-issa-o-nobel-social/>, pobrano 7.07.2014.

<sup>5</sup> A.M. Slaughter, *They Rule the World*, „The Washington Post”, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/22/AR2008052203380.html>, pobrano 5.07.2014.

<sup>6</sup> G. Phelps, *Worldwide, Richest 3% Hold One-Fifth of Collective Income*, *Gallup World*, <http://www.gallup.com/poll/166721/worldwide-richest-hold-one-fifth-collective-income.aspx>, pobrano 5.07.2014.

Phelps G., *Worldwide, Richest 3% Hold One-Fifth of Collective Income*, *Gallup World*, <http://www.gallup.com/poll/166721/worldwide-richest-hold-one-fifth-collective-income.aspx>, pobrano 5.07.2014.

Slaughter A.M., *They Rule the World*, „The Washington Post”, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/22/AR2008052203380.html>, pobrano 5.07.2014.

*World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, ILO, Geneva 2014.

## Works of International Labour Organization in the field of social security

---

JANINA PETELCZYC

**SUMMARY:** *The article focus on the newest works of International Labour Organization in the field of social security. It refers to the “World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice”. The summary of the report shows the problems and challenges of the social security in the world in the time of economic crisis.*

**KEY WORDS:** *International Labour Organization, social protection, social security, economic crisis*