

Zabezpieczenie społeczne, ubóstwo i bezwarunkowy dochód podstawowy

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski
Polska Sieć Dochodu Podstawowego

Spotkanie „Bezwarunkowy dochód podstawowy – odpowiedź na biedę i nierówności?”
Wrocławski Oddział PTS, Koło Młodych Politologów
8 czerwca 2016 Wrocław

Polityka społeczna w krótkim rysie historycznym: wiek XIX i XX

- Podstawowe procesy w wieku XIX i XX
 - Tworzenie państw narodowych
 - Demokratyzacja ustrojów politycznych
 - Rozwój nowych idei i ideologii
 - Industrializacja
 - Urbanizacja
 - Transformacja demograficzna
- W XIX wieku tworzona jest **instytucja rynku pracy** (utowarowienie pracy), następnie w wieku XX zostaje obudowywana kolejnymi regulacjami, które podlegają kodyfikacji prawnej (np. Kodeks pracy w Polsce)
- Rynek pracy stopniowo uzupełniają **instytucje zabezpieczenia społecznego**, najpierw upaństwowione i obowiązkowe ubezpieczenie robotników

Definicje zabezpieczenia społecznego

- Działania publiczne, których celem jest **„zapewnienie alternatywnego źródła dochodu osobom czasowo lub trwale pozbawionym zwykłych dochodów ze źródeł prywatnych, lub zmniejszenie niektórych wydatków powszechnie ponoszonych przez osoby i rodziny”** (E. Burns, 1956)
- **„Całokształt środków i działań (instytucji) publicznych, przy których pomocy społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne”** (J. Piotrowski, 1966)
- Pożądany stan bezpieczeństwa społecznego, czyli **„wolność od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostki”** (M. Książkowski, 1985)

Klasyczne i nowe cele zabezpieczenia społecznego

- Klasyczne cele
 - **Łagodzenie ubóstwa**
 - Zaspokajanie potrzeb
 - Podtrzymywanie dochodu i zastępowanie zarobków w razie przerw w pracy
 - Rekompensowanie utraconej zdolności do pracy
 - Redystrybucja dochodów między różnymi grupami w społeczeństwie
- Nowe cele (od lat 80. i 90. XX wieku)
 - Skłanianie ludzi do pracy
 - Zmiana zachowań

W jakich sytuacjach zabezpieczenie społeczne ma nas chronić?

- Zdolność do zarobkowania **całkowicie wygasła**, np. z powodu wieku
- Zdolność do zarobkowania **została tymczasowo przerwana**, np. przez chorobę
- Zdolność do zarobkowania **nigdy się nie rozwinęła**, np. niepełnosprawność od dzieciństwa
- Zdolność do zarobkowania **nie jest wystarczająca, aby uniknąć ubóstwa**, np. zbyt niskie płace
- Zdolność do zarobkowania jest obecna i wystarczająca, aby uniknąć ubóstwa, ale **jej realizacja jest zbyt kosztowna społecznie**, np. praca, gdy inni członkowie rodziny są niesamodzielnymi i wymagają opieki

Główne elementy składowe zabezpieczenia społecznego

- Trzy główne techniki (strategie) realizacyjne
 - **Ubezpieczeniowa** – współcześnie podstawowa, obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek typowych sytuacji losowych ograniczających czasowo bądź wyłączających na stałe zdolność do pracy (ryzyka socjalne)
 - **Zaopatrzeniowa** – dla szczególnych kategorii osób niezależnie od ubezpieczenia i od sytuacji dochodowej i materialnej
 - **Opiekuńcza** – traktowana jako uzupełniająca dla pozostałych, w przypadkach nie objętych ochroną ubezpieczeniową i/lub zaopatrzeniem, z kryteriami dochodowymi
- Produktem tych technik są rozmaite **świadczenia** (pieniężne i rzeczowe) oraz **usługi** (np. opieka zdrowotna, opieka domowa)

Prawo do zabezpieczenia społecznego i jego standardy międzynarodowe

- Prawo do zabezpieczenia społecznego w aktach prawa międzynarodowego
 - ONZ – **Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych**, art. 9, art. 11 (prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia)
 - Rady Europy – **Europejska Karta Społeczna**, art. 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego) i art. 13 (prawo do pomocy społecznej i medycznej)
 - Unii Europejskiej – **Karta Praw Podstawowych UE**, art. 34 (prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej)
- Prawo do zabezpieczenia społecznego w aktach prawa krajowego
 - Konstytucja Polski, art. 67
- Standardy w zakresie zabezpieczenia społecznego
 - Międzynarodowa Organizacja Pracy – **Konwencja 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego**
 - Rada Europy – **Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego**

Rozwój ubezpieczenia społecznego

- Stopniowe **zwiększanie zakresu przedmiotowego**, czyli włączanie kolejnych ryzyk socjalnych do ochrony ubezpieczeniowej, np. bezrobocia, niesamodzielności
- Stopniowe **zwiększanie zakresu podmiotowego**, czyli włączanie kolejnych grup, w tym pracujących na własny rachunek i rolników
- Stopniowe **zwiększanie hojności świadczeń**, czyli wyższe stopy zastąpienia w stosunku do uprzednich płac, świadczenia okresowe dłużej wypłacane
- **Kres rozwoju: w pełni rozwinięty system ubezpieczeniowy** z pełnym zakresem przedmiotowym, podmiotowym i wysoką hojnością

Niektóre tematy w dyskusji o zabezpieczeniu społecznym

- **Technika ubezpieczeniowa a technika zaopatrzeniowa**, czyli czy uzależniać uprawnienia od pracy, czy też sama potrzeba byłaby wystarczająca?
- **Świadczenia a usługi**, czyli które są ważniejsze, jak je łączyć ze sobą?
- **Powszechność a selektywność**, czyli czy stosować kryteria dochodowe (ubóstwa, zamożności), czy też ich nie stosować?
- **Bezwarunkowość a warunkowość**, czyli czy wymagać określonych zachowań od osób pobierających świadczenia, czy ich nie wymagać?
- **Koszty a skuteczność**, czy można zmniejszać koszt bez zmniejszania skuteczności?

Tradycyjne problemy z zabezpieczeniem społecznym

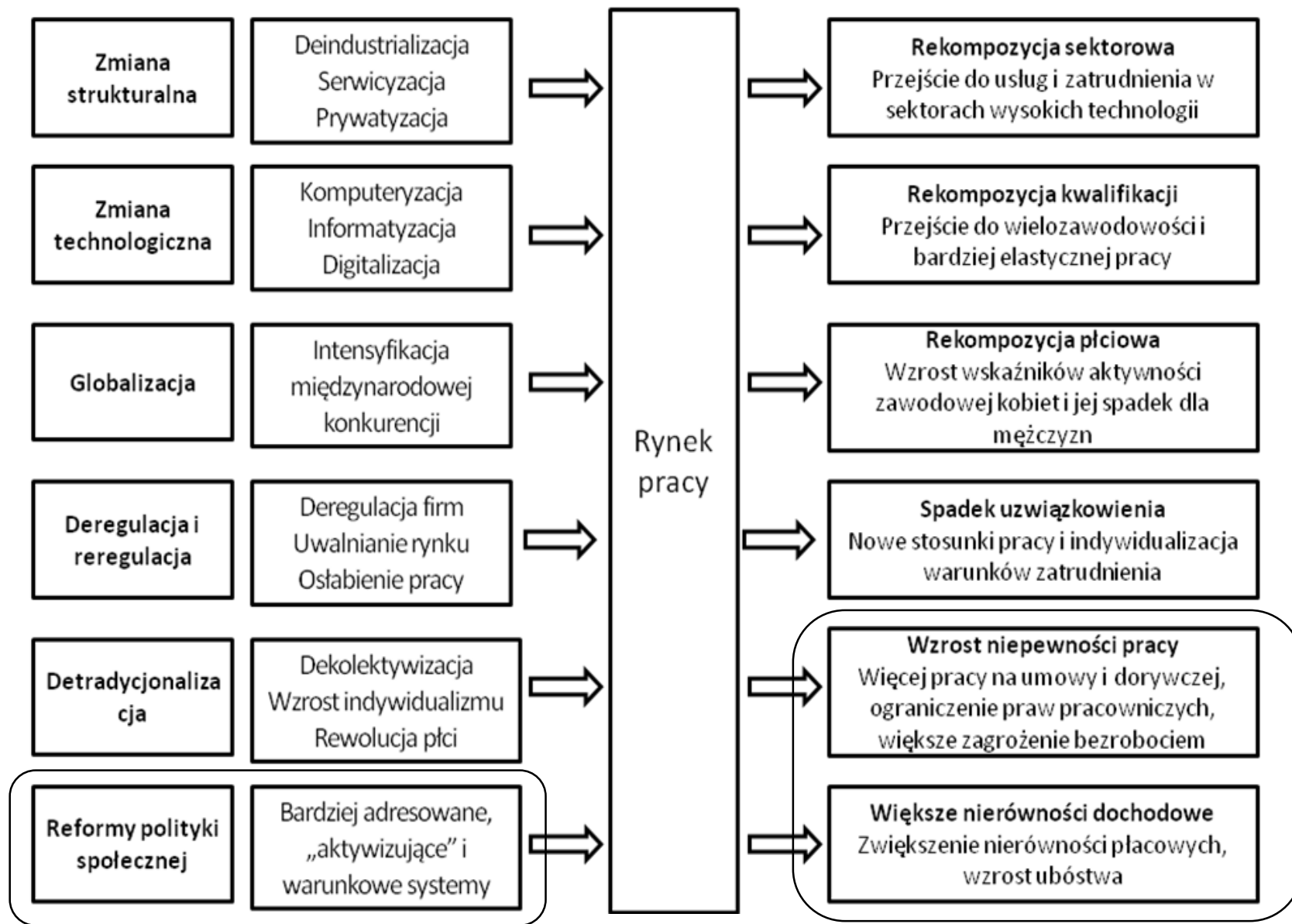
- **Wpływ gwarancji dochodowych na motywację do pracy**
Problem dekomodyfikacji: jaki powinien być stosunek między dochodem zapewnianym przez państwo osobom zdolnym do pracy a poziomem dochodu, który może być uzyskany z działalności produkcyjnej, między dochodem z zabezpieczenia społecznego a dochodem rynkowym?
- **Wpływ zabezpieczenia społecznego na funkcjonowanie i spójność rodzin**
Problem defamilizacji: w jakim zakresie społeczeństwo ma przejąć od rodziny odpowiedzialność za ekonomiczne utrzymanie jej członków?

Retoryka kryzysu towarzysząca rozwojowi zabezpieczenia społecznego

Lata 50. XX wieku	Lata 60. XX wieku	Lata 70.–80. XX wieku	Lata 90. XX wieku
powoduje inflację; zakłóca rozwój	nie prowadzi do powstania równości; nadmierna biurokratyzacja	stagflacja; bezrobocie; postmaterializm; przeciążenie rządu	globalizacja; bezrobocie; brak elastyczności; nierówności, wykluczenie społeczne; niestabilność rodziny

Obecny kryzys ma zasadniczo charakter egzogeniczny, co stawia pod znakiem zapytania długoterminową żywotność państwa opiekuńczego. Uważa się, że nowa globalna gospodarka hamuje swobodną politykę fiskalną i monetarną oraz wymaga większej elastyczności w zatrudnianiu i wynagradzaniu; jeśli nie dojdzie do redukcji płac i przywilejów społecznych, bezrobocie uderzy ze zdwojoną siłą w ludzi gorzej wykształconych. Starzenie się społeczeństwa każe zastanowić się nad naszym przywiązaniem do bezpieczeństwa socjalnego. Niestabilność rodziny oznacza erozję tradycyjnych zdolności opiekuńczych oraz rosnące ryzyko biedy – jednocześnie od rodziny wymaga się, by neutralizowała nowe rodzaje ryzyka z obszaru rynku pracy. Przede wszyst-

G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, 2011 (oryg. 1999)

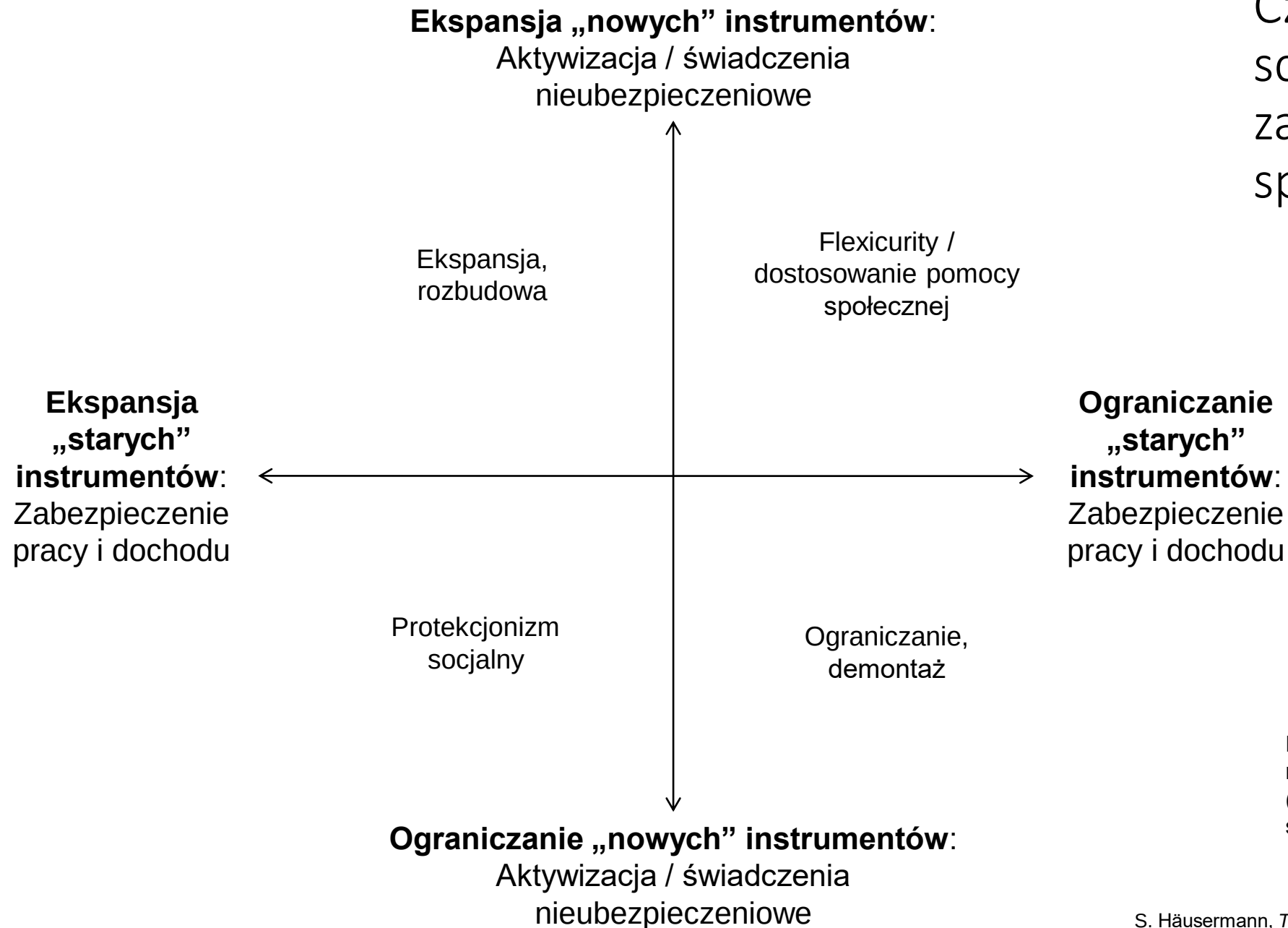


Reformy polityki społecznej na tle trendów ostatnich dekad

Klasyczna a zreformowana polityka społeczna

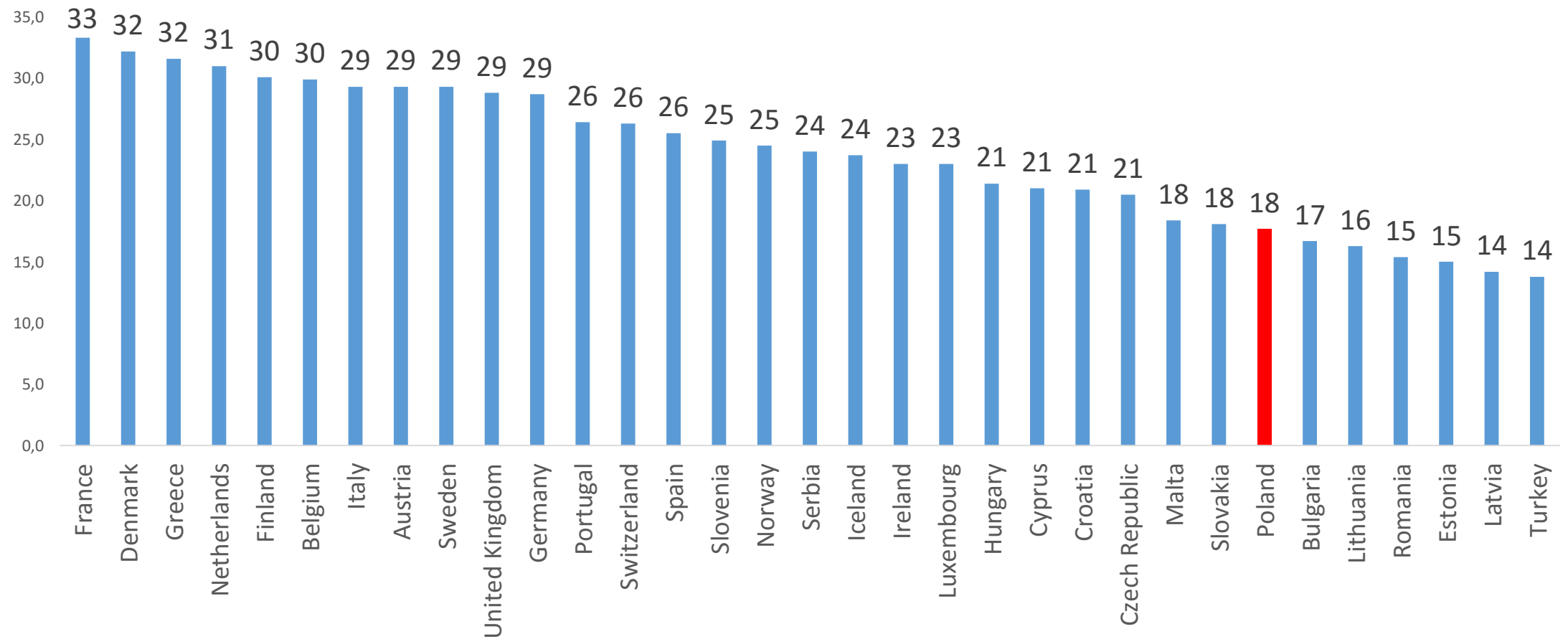
Dziedziny polityki społecznej	Klasyczna polityka społeczna	Zreformowana polityka społeczna	
	Zabezpieczenie pracy i dochodu	Aktywizacja / inwestycje społeczne	Nieubezpieczeniowe zabezpieczenie społeczne
Polityka rodzinna	Zasiłki rodzinne	Opieka dla dzieci i osób starszych Urlopy rodzicielskie	Dofinansowywanie opieki dla dzieci dla mało zarabiających
Polityka rynku pracy / ochrony socjalnej bezrobotnych	Zasiłki dla wcześniej zatrudnionych bezrobotnych Ochrona zatrudnienia	Aktywna polityka rynku pracy Inwestycje w szkolenia i kształtowanie kapitału ludzkiego	Wsparcie dochodowe dla długotrwale bezrobotnych
Polityka emerytalna	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Rozszerzanie ubezpieczenia emerytalnego na oddalonych od rynku pracy	Punkty emerytalne za wychowywanie dzieci Emerytury obywatelskie (zależne tylko od wieku)
Ubezpieczenie rentowe	Zastępowanie dochodu dla stale zatrudnionych	Polityka integracyjna	
Pomoc społeczna	Zasiłki dla ubogich	Aktywizacja i reintegracja	Wsparcie dochodowe dla zatrudnionych i ubogich

Cztery możliwe scenariusze ewolucji zabezpieczenia społecznego

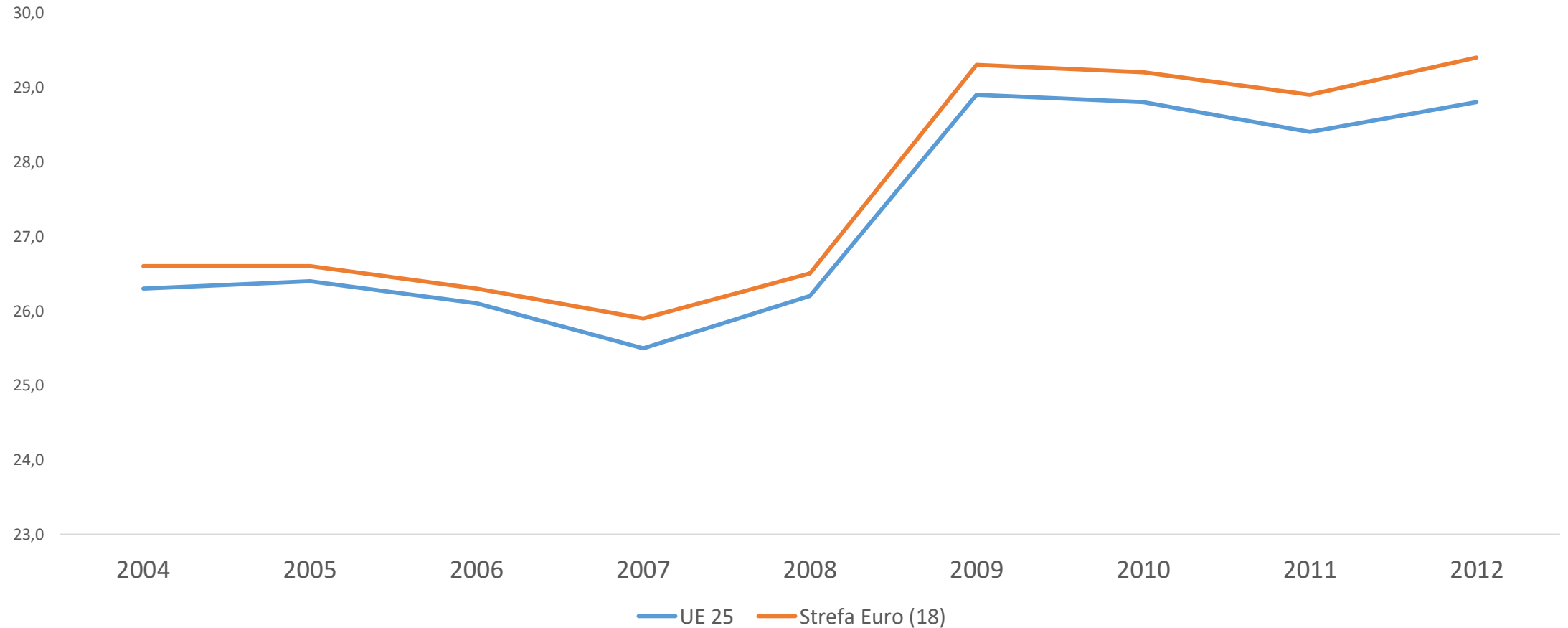


Flexicurity: deregulacja rynku pracy i rozwijanie aktywnej polityki rynku pracy (pomoc w znajdowaniu pracy, szkolenia, staże itp.)

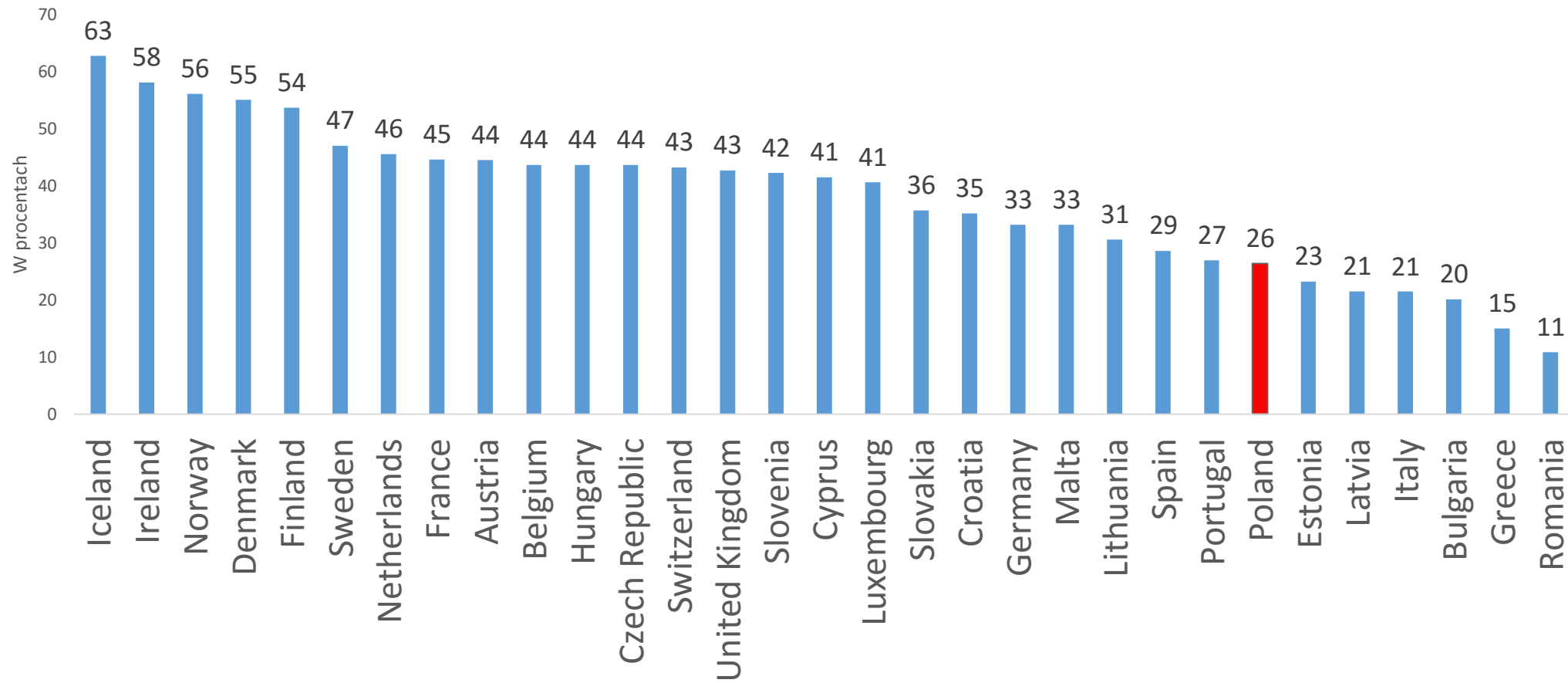
Udział wydatków na zabezpieczenie społeczne w PKB (2012)



Średnie wydatki społeczne w PKB w UE 25 i strefie euro (2004-2012)

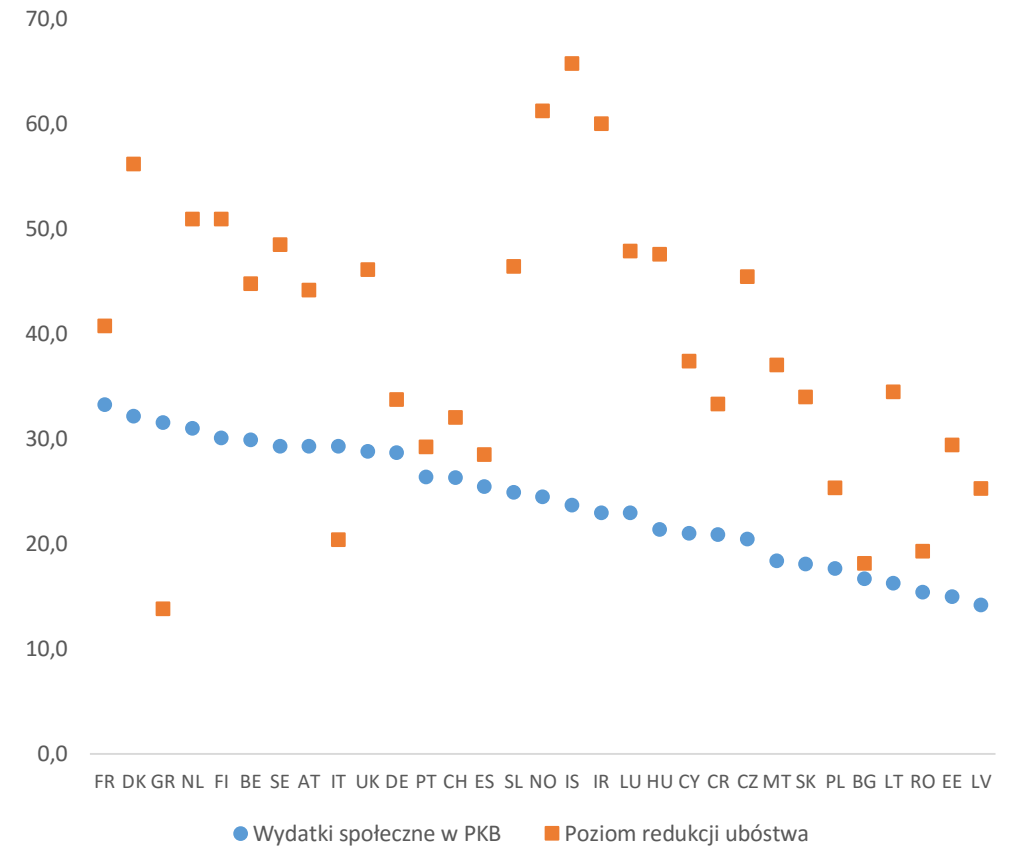
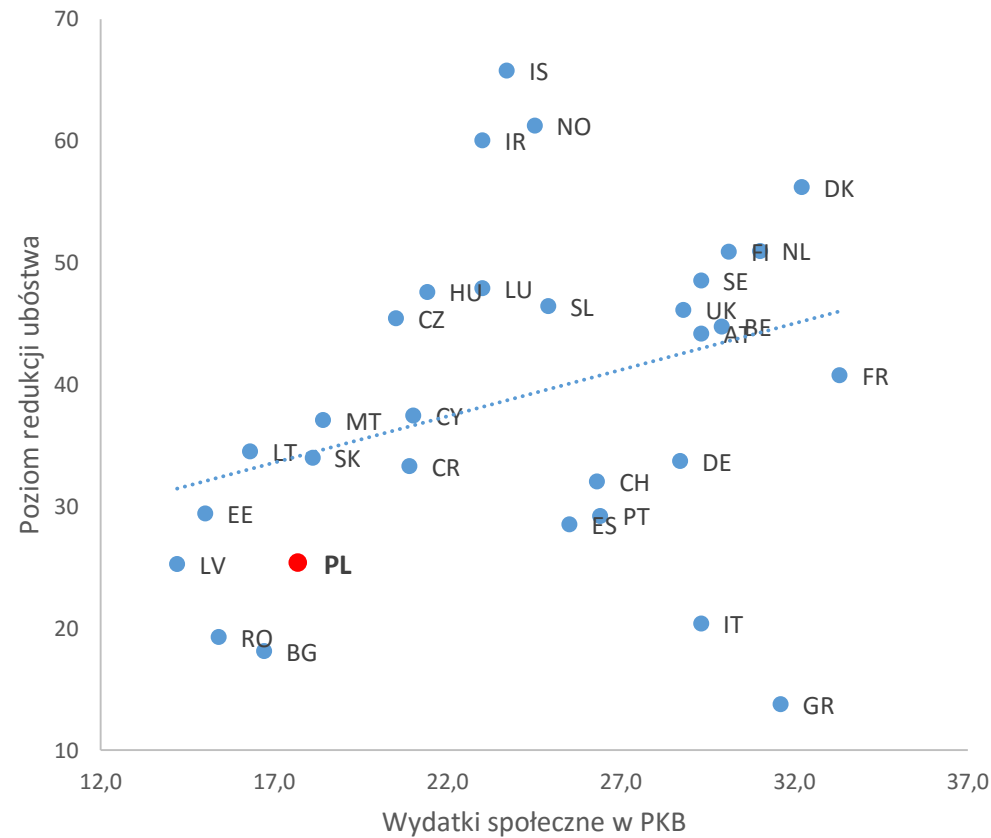


Wpływ świadczeń z zabezpieczenia społecznego (bez emerytur) na ograniczanie ubóstwa relatywnego (2014)



Dane: Eurostat

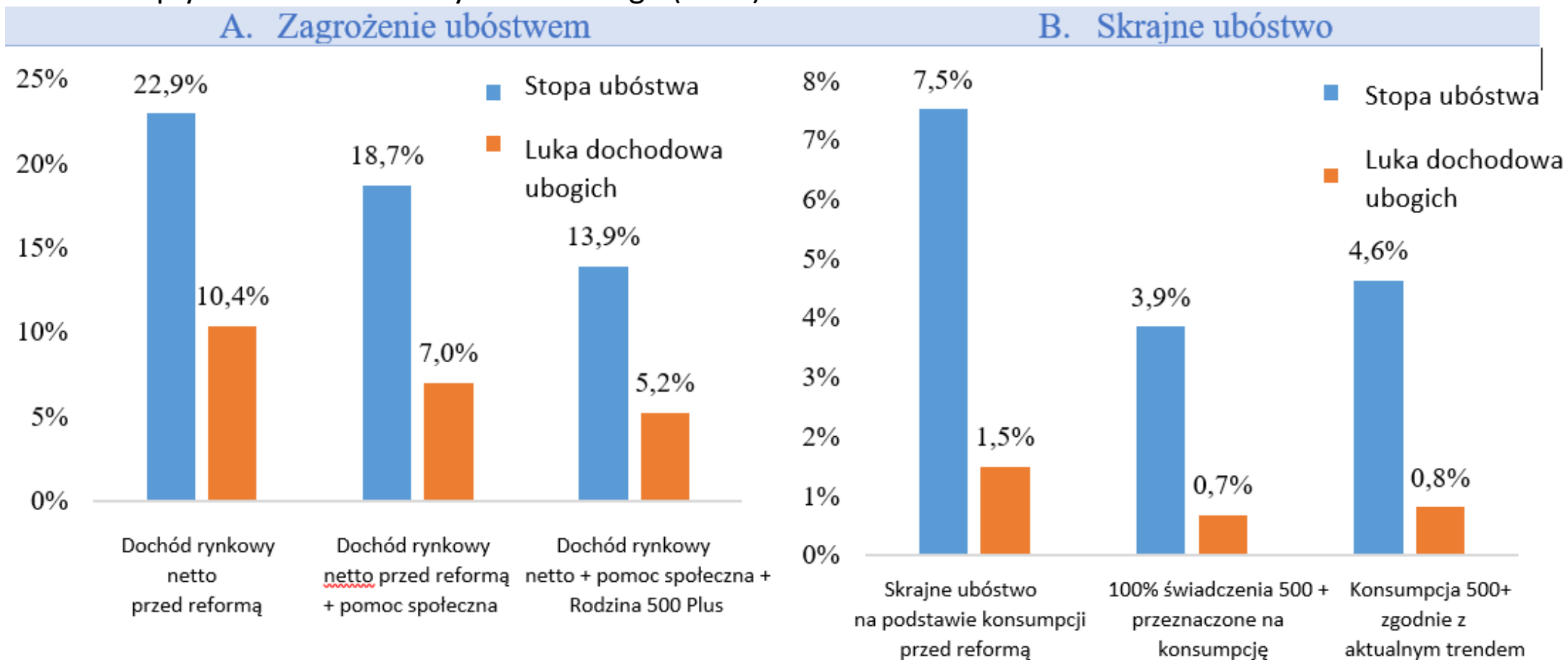
Wydatki na zabezpieczenie społeczne w PKB a redukcja ubóstwa (2012)



Dane: Eurostat

Co można osiągnąć w zakresie ograniczania ubóstwa przez nowe programy świadczeniowe?

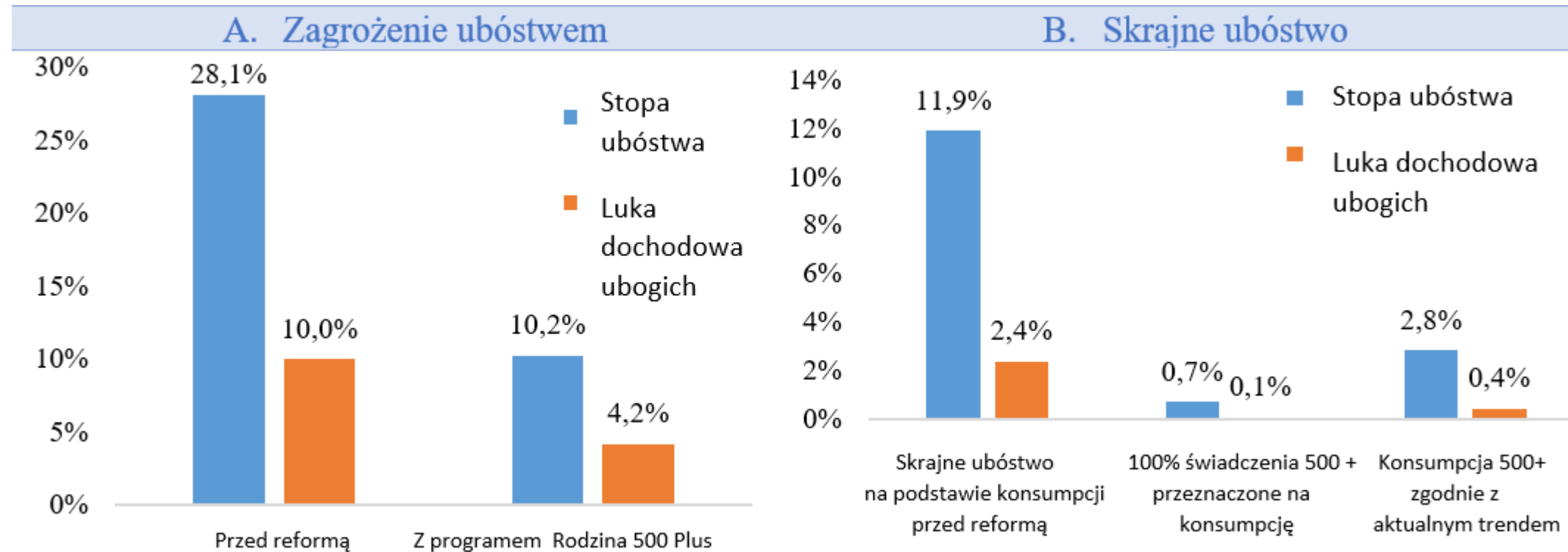
Szacunki wpływu świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo



Skutki dystrybucyjne programu Rodzina 500 Plus, Bank Światowy

Co można osiągnąć w zakresie ograniczania ubóstwa dzieci przez nowe programy świadczeniowe?

Szacunki wpływu świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo dzieci



Skutki dystrybucyjne programu Rodzina 500 Plus, Bank Światowy

Bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP) a zabezpieczenie społeczne – dyskusja

- **BDP a ubezpieczenie społeczne**, gdzie praca jest podstawą zasadniczej części zabezpieczenia społecznego, czyli ubezpieczenia
- **BDP a kryzys zabezpieczenia społecznego**
 - Czy mamy do czynienia z kryzysem?
 - BDP na tle innych odpowiedzi na kryzys: reformatorskich (flexicurity i aktywizacja), radykalnych (gwarantowane zatrudnienie)
- **BDP a świadczenia rzeczowe i usługi**, zagadnienia rzeczowej i usługowej części produktów zabezpieczenia społecznego poza uwagą
- **BDP a koszty i redukcja ubóstwa** w krajach, w których zabezpieczenie społeczne ogranicza je w dużym stopniu