

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

GLOBALNA POLITYKA I SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA

Krzysztof Hagemejer
Michał Polakowski
Dorota Szelewa

GLOBALNA POLITYKA SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ

Spis treści

Wprowadzenie	3
CZĘŚĆ I: PROBLEMY SPRAWIEDLIWOŚCI SPOŁECZNEJ W SKALI GLOBALNEJ.	4
Przeludnienie, zasoby, klimat, zrównoważony rozwój	4
Nierówności	7
Globalna polityka społeczna – krótki przegląd zagadnień.	9
Dopasowanie strukturalne, organizacje międzynarodowe i polityka warunkowej pomocy.	11
Finansowanie polityki społecznej.	12
CZĘŚĆ II: „WE WSPÓŁPRACY WSZYSTKICH KRAJÓW...”: GLOBALNA POLITYKA SPOŁECZNA NA PRZYKŁADZIE DZIAŁALNOŚCI MOP W ZAKRESIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	14
Międzynarodowa Organizacja Pracy jako forum uzgadniania globalnej polityki społecznej.	14
Globalna polityka zabezpieczenia społecznego i standardy MOP.	17
Zalecenie MOP nr 202 i perspektywy na przyszłość.	20
Bibliografia.	24

Problemy globalne dotyczące przemian klimatycznych, ograniczoności zasobów, przeludnienia czy skali nierówności oraz dostępu do zasobów i konsekwencji eksploatacji zasobów krajów rozwijających się trafiły już jakiś czas temu do świadomości społecznej. Jednak w dyskusji publicznej nad polityką społeczną i ekonomiczną poświęca się w Polsce stosunkowo niewiele uwagi problemom o zasięgu światowym. Tym razem pragniemy wyjść poza kontekst polski i europejski i zastanowić się nad globalnym wymiarem rozwoju polityki społecznej¹. Chcemy przyjrzeć się zarówno wspólnym przedsięwzięciom z dziedziny polityki społecznej, jak i szerszemu problemowi globalnej sprawiedliwości społecznej, w tym sprawiedliwości podatkowej.

Niniejsze opracowanie podzielone jest na dwie części. W pierwszej staramy się zarysować najważniejsze zagadnienia globalnej sprawiedliwości społecznej, choć z pewnością jest to niekompletna lista problemów. Sygnalizujemy obszary, nad którymi dyskusja nabiera nowego wymiaru, jeśli wyjdziemy poza kon-

tekst europejski (np. dyskusja o demografii). Wskazujemy też najważniejsze wątki w debacie nad polityką społeczną i gospodarczą, biorąc również pod uwagę instytucjonalny wymiar światowej polityki społecznej, czyli instrumenty prawne czy znaczenie organizacji międzynarodowej. Uważamy, że aby wypracować skuteczne rozwiązania, należy poszerzyć debatę o wątki ekonomiczne, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii, która określana jest często jako globalna sprawiedliwość podatkowa.

Druga część opracowania, autorstwa Krzysztofa Hegemejera, byłego szefa działu polityki zabezpieczenia społecznego Międzynarodowego Biura Pracy, poświęcona jest już ściśle globalnej polityce społecznej i jej rozwojowi instytucjonalnemu w łonie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Oprócz zarysowania historii MOP i jej rozwoju, Krzysztof Hagemeyer pokazuje ewolucję i rolę MOP w dostarczaniu argumentów na rzecz stworzenia klimatu i finansowo sprzyjających warunków dla rozwijania globalnie sprawiedliwej polityki społecznej.

¹ Opracowanie powstało m.in. w oparciu o dyskusję, która odbyła się 4 grudnia 2014 roku podczas seminarium pt. „Globalna polityka i sprawiedliwość społeczna”, przeprowadzonego w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej. Dziękujemy naszym gościom, dr. Krzysztofowi Hagemeyerowi i Marcinowi Wojtalikowi, jak również wszystkim uczestnikom spotkania, za udział i dyskusję w czasie seminarium.

PRZELUDNIENIE, ZASOBY, KLIMAT, ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

Najczęściej przytaczane i dyskutowane statystyki dotyczące obecnych i przewidywanych trendów w rozwoju populacji podawane są przez Biuro ds. Rozwoju Ludności Narodów Zjednoczonych. Według najbardziej aktualnych projekcji liczba ludności w roku 2050 osiągnie liczbę 9,6 miliarda (UN 2013). Jest to korekta w stosunku do projekcji z roku 2010, według której zapowiadana na rok 2050 liczba ludności miała wzrosnąć do 8,2 miliarda.

W notatce prasowej wyróżniono następujące trendy w ogólnym procesie wzrostu liczby populacji światowej:

1. Ogólnie przewiduje się stopniowy spadek wskaźnika dzietności. Jednak **w porównaniu do roku 2010** **przeszacowano nieco spadek wskaźników dzietności** wśród krajów Afryki Subsaharyjskiej. Niewielkie zmiany we wzorcu dzietności w krajach i regionach o wysokiej liczbie ludności oznaczają spore różnice w wariantach rozwoju populacji.
2. **Więcej krajów z liczbą ludności powyżej 200 mln:** około 2100 roku. Do tej grupy krajów należeć będzie Indonezja, Tanzania, Kongo, Etiopia, Uganda i Niger. Pod koniec XXI wieku Nigeria ma szansę osiągnąć drugie miejsce pod względem liczby ludności (po Indiach, będących wtedy już na pierwszym miejscu), a tym samym zepchnąć Chiny na miejsce trzecie.
3. **Jeszcze większe zróżnicowanie w poziomie współczynnika dzietności:** ocenia się, że obecnie około 48% populacji światowej mieszka w krajach o wskaźniku dzietności poniżej zastępowalności pokoleń (2,1–2,2), 43% tam, gdzie wskaźnik ten jest na poziomie umiarkowanym, a pozostałe 9% ludności zamieszkuje kraje, w których na kobietę w wieku reprodukcyjnym przypada co najmniej pięcioro dzieci.
4. **Kluczowe znaczenie zmian w Afryce:** ponad połowa przyrostu ludności świata będzie dokonywać się w krajach afrykańskich, nawet przy spodziewanym spadku współczynnika dzietności. W 2050 roku obecna liczba ludności Afryki podwoi się i wyniesie 2,4 miliarda. Wszelkie zmiany w dzietności, spodziewanej długości życia i zmiany innych czynników wpływających na liczbę ludności w tym regionie będą mieć kluczowe znaczenie dla ogólnego efektu wzrostu populacji światowej.
5. **Europa:** Populacja Europy zmniejszy się o około 14% do roku 2100. Spadek nie będzie aż tak drastyczny, ponieważ przewidywany współczynnik dzietności wzrośnie do około 1,8 w 2050 roku.
6. **Dłuższe przewidywane trwanie życia:** Przewidywane trwanie życia wydłuży się zwłaszcza w biedniejszych regionach świata, obecnie dotkniętych epidemią HIV/AIDS – z 58 lat (obecnie) do 70 lat w połowie wieku.
7. **Starzenie się ludności:** We wszystkich regionach świata będzie następował przyrost populacji osób starszych, ale najszybciej (w porównaniu do stanu obecnego) będzie przebiegał w Chinach i w Azji Wschodniej.

Po raz pierwszy o ograniczoności zasobów i o zagrożeniach wynikających z nieograniczonego przyrostu populacji ostrzegali autorzy słynnego raportu z 1972 roku pt. *Granice wzrostu*, zgrupowani w Klubie Rzymskim, nawiązując do idei Tomasza Malthusa. Głównym argumentem zawartym w raporcie było wskazanie na postępujące wykorzystanie zasobów naturalnych i ich ograniczoność w perspektywie szybkiego wzrostu liczby ludności i intensywności konsumpcji. Od tamtej pory toczą się dyskusje dotyczące rzeczywistego zagrożenia i tego, jak zmieniały się parametry, które wzięli pod uwagę członkowie Klubu Rzymskiego: zmniejszenie się współczynnika dzietności w krajach rozwiniętych, innowacja technologiczna podejście do wykorzystania zasobów czy epidemia HIV/AIDS. Zmieniały się same projekcje i prognozy dotyczące wzrostu liczby światowej populacji, a jednak problem przeludnienia świata i intensywności konsumpcji wydaje się klamrą spinającą wiele debat nad ograniczonością zasobów, ekologią, a wreszcie – polityką i sprawiedliwością społeczną w skali globalnej.

Trudno przedstawić skalę czy dynamikę zmian problemów społecznych w skali globalnej. W wielu opracowaniach przygotowanych przez organizacje międzynarodowe czy przez instytucje pozarządowe problem możliwego przeludnienia świata i ograniczoności zasobów pojawia się zwykle w kontekście zrównoważonego rozwoju i konieczności wspólnych działań. Wskazuje się na następujące problemy²:

1. **Ubóstwo:** Ponad 3 miliardy osób musi przeżyć za mniej niż 2,5 USD dziennie, w tym 1,4 miliarda ludzi za 1,25 USD dziennie. Walka ze skrajnym ubóstwem to pierwszy z ośmiu Celów Mile-

nijnych i w porównaniu do roku 1990 w 2010 o 700 mln ludzi mniej żyło w skrajnym ubóstwie, jednak w niektórych regionach świata, np. w Afryce Subsaharyjskiej, odsetek osób żyjących w skrajnym ubóstwie wzrósł do 35%³.

2. **Żywność:** Ponad 14% ludzi na świecie jest chronicznie niedożywionych. Jak ocenia FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa), do 2050 roku popyt na żywność w skali światowej podwoi się. Jednocześnie około 30–50% wyprodukowanej na świecie żywności nawet nie trafia do konsumenta.
3. **Klimat i środowisko:** Trwa dyskusja nad rolą, jaką działalność człowieka odgrywa w zmianach klimatycznych oraz możliwości kontroli klimatu i środowiska w skali globalnej: powstają nowe analizy zmian klimatycznych w skali światowej, które szukają źródeł choćby wzmożonej emisji gazów cieplarnianych. Jeśli chodzi o efekt rosnącej liczby ludności na degradację środowiska naturalnego, to na pewno warto wspomnieć o kurczących się terenach niezamieszkałych przez człowieka. W 45 krajach (zamieszkałych przez 8 mln osób) dostęp do czystej wody jest bardzo ograniczony, a 6–8 mln osób rocznie umiera z tego powodu. Do roku 2050 światowe zapotrzebowanie na energię wzrośnie o 35%, co oznacza zarazem jeszcze bardziej intensywną emisję CO₂ (o 29%).
4. **Woda:** Ludzie mogą wykorzystać na swoje potrzeby tylko 1% ziemskich zasobów wodnych. Zjawisko przeludnienia wpływa na dostępność wody w niektórych krajach charakteryzujących się szybkim wzrostem liczby ludności. Opracowania Światowej Organizacji Żywności pokazują, że największe problemy z wystar-

² Por. <http://populationaction.org/wp-content/uploads/2011/10/Why-Population-Matters.pdf>.

³ Dane Banku Światowego.

czającą dostępnością wody mają kraje Afryki Północnej i Wschodniej oraz kraje Bliskiego Wschodu, jak również takie kraje jak Pakistan czy RPA. Co ciekawe, cztery państwa europejskie zaklasyfikowane zostały w grupie krajów z pojawiającymi się niedoborami wody, wśród nich jest Polska (obok Holandii, Czech i Danii). W skali globalnej 70% zasobów wodnych wykorzystywanych jest na potrzeby rolnictwa, a wskaźnik ten wzrasta do 95% w przypadku krajów o przewadze sektora rolniczego. Zarazem to w krajach rozwiniętych zużywa się najwięcej wody przypadającej na jednego mieszkańca (zob. mapa 1). Wskazuje to na nierównomierny efekt przeludnienia dla zmniejszenia się światowych zasobów zdanej do wykorzystania przez człowieka wody: każdy nowy obywatel „bogatej Północy” oznacza wielokrotnie większe przyszłe zużycie zasobów niż w przypadku dzieci urodzonych w krajach rozwijających się, nawet jeśli średnio rodzi się tam więcej dzieci.

5. **Lasy:** Jedna trzecia powierzchni Ziemi pokryta jest lasami, a od istnienia lasów ekonomicznie zależnych jest obecnie nawet ponad 1,5 miliarda osób: niszczenie obszarów leśnych oznacza pozbawienie tych osób ich źródeł zarobkowania, nie wspominając o pozaekonomicznych funkcjach lasów. Zarazem największa skala deforestacji zachodzi w związku z przekształcaniem lasów w tereny rolnicze. W ciągu dwóch dekad, między rokiem 1990 a 2010, w samej Ameryce Łacińskiej deforestacji poddano obszar prawie 8 milionów hektarów – dla porównania: to cała powierzchnia Czech czy Panamy. Zwiększająca się liczba ludności w takich krajach jak Sierra Leone, Rwanda, Mozambik, Uganda doprowadziła bezpośrednio do deforestacji.
6. **Zdrowie:** Brak dostępu do wody i złe warunki higieniczne sprzyjają rozprzestrzenianiu się wielu chorób zakaźnych. Obecnie około 35 mln ludzi na świecie zarażonych jest wirusem HIV, z czego dwie trzecie mieszka w Afryce Subsaharyjskiej, a ponad połowa z nich to kobiety i dziewczynki⁴. Co roku około 7,5 miliona dzieci poniżej 5. roku życia umiera z niedożywienia. Miliard osób na świecie nie ma dostępu do opieki zdrowotnej.
7. **Zdrowie reprodukcyjne:** Śmierć związana z macierzyństwem jest najczęstszą przyczyną śmierci kobiet w wieku reprodukcyjnym w krajach rozwijających się. W krajach tych 40% ciąż jest niezaplanowanych i niechcianych. Połowa z tych kobiet decyduje się na przeprowadzenie zabiegu przerwania ciąży, zwykle w bardzo złych warunkach, co przyczynia się do wzrostu liczby zgonów związanych z macierzyństwem. Poprawę zdrowia matek zakłada piąty z ośmiu Celów Milenijnych. Około 215 milionów kobiet w krajach rozwijających się chciałoby uniknąć niechcianej ciąży, ale nie ma dostępu do antykoncepcji.
8. **Praca dzieci i małżeństwa nieletnich:** Obecnie około 168 mln dzieci na świecie pracuje, a wśród tej liczby około 85 mln wykonuje pracę niebezpieczną i nielegalną (praca w niebezpiecznych warunkach, prostytutka dziecięca, wykorzystywanie dzieci do handlu narkotykami, niewolnictwo dzieci). Jedna trzecia kobiet na świecie w wieku 20–24 lat zawarła związek małżeński przed 18. rokiem życia, w krajach rozwijających się z kolei prawie połowa. W tej ostatniej grupie krajów 15% dziewcząt wyszło za mąż przed 15. rokiem życia.

⁴ Dane Światowej Organizacji Zdrowia.

- ✓ Szacuje się, że około 222 milionów kobiet w krajach rozwijających się nie posiada dostępu do środków antykoncepcyjnych.
- ✓ W skali światowej tylko 57,4% kobiet w wieku pomiędzy 15. a 49. rokiem życia, które są w związku (małżeńskim lub nieformalnym), ma dostęp do nowoczesnych środków antykoncepcyjnych, natomiast w krajach rozwijających się wskaźnik ten spada do 31%.
- ✓ Krajem z najszybciej rosnącą liczbą ludności na świecie jest Niger (obecnie przyrost ludności wynosi tam 4% rocznie), ze wskaźnikiem dzietności na poziomie 7,8. Zarazem jest to kraj z najniższymi wskaźnikami korzystania z antykoncepcji (8,7% kobiet w wieku reprodukcyjnym).
- ✓ Szacuje się, że co roku około 80 milionów ciąż jest nieplanowanych – wśród tej grupy odsetek kobiet z niezaspokojonymi potrzebami na antykoncepcję wynosi około 79%. W skali światowej odsetek nieplanowanych ciąż przekracza 40%, a jedna piąta dzieci rodzi się w wyniku nieplanowanej ciąży.

Przykładowe efekty zwiększenia dostępności środków antykoncepcyjnych stosownie do obecnych potrzeb:

- Liczba kobiet, które umierają corocznie z powodu komplikacji związanych z ciążą zmniejsza się o 79 tys.,
- Liczba niechcianych ciąż zmniejsza się o 54 miliony,
- Spada liczba zabiegów przerywania ciąży, w tym zabiegów wykonywanych w szczególnie niebezpiecznych warunkach (16 z 26 milionów).

Źródło: www.overpopulation.org

NIERÓWNOŚCI

Sprawiedliwości społecznej w skali globalnej nie można rozpatrywać bez przyjrzenia się nierównościom dochodowym i majątkowym w skali globalnej. Jeden z najczęściej podawanych wskaźników nierówności na świecie to kumulacja światowego bogactwa w rękach jednego procenta ludności. Według obliczeń podawanych przez organizację Oxfam w jego posiadaniu znajduje się prawie połowa całego światowego bogactwa, czyli 110 trylionów dolarów. Suma ta jest sześćdziesięciopięciokrotnie razy większa niż wartość całego majątku posiadanego przez biedniejszą połowę populacji światowej. Jak wskazuje Branko Milanovic (2011), nierówności

w skali światowej są głównie konsekwencją nierówności pomiędzy poszczególnymi krajami czy wręcz regionami, a nie, jak to miało miejsce kilkadziesiąt lat temu, klasowych podziałów wewnątrz poszczególnych krajów.

W różny sposób interpretuje się przyczyny zjawiska nierówności, zwłaszcza w skali światowej. Z jednej strony badacze historii kolonializmu wskazują na zaszczości historyczne, właśnie kolonializm i uwolnienie handlu w skali światowej prowadzące np. do korzystania z taniej siły roboczej w krajach rozwijających się przez wielkie zachodnie korporacje. Z drugiej strony wskazuje się

PRAWIE POŁOWA CAŁEGO ŚWIATOWEGO BOGACTWA JEST W POSIADANIU
TYLKO **1% POPULACJI**
×
WARTOŚĆ MAJĄTKU POSIADANEGO PRZEZ **1% POPULACJI** TO **110** TRYLIONÓW DOLARÓW.
TO **65 RAZY WIĘCEJ** NIŻ WARTOŚĆ CAŁEGO MAJĄTKU POSIADANEGO PRZEZ **BIEDNIEJSZĄ**
POŁOWĘ POPULACJI CAŁEGO GLOBU
×
BIEDNIEJSZA POŁOWA LUDZKOŚCI POSIADA TYLE,
ILE **85 NAJBOGATSZYCH OSÓB** NA ŚWIECIE
×
7 NA 10 OSÓB NA ŚWIECIE ŻYJE W KRAJACH,
W KTÓRYCH **NIERÓWNOŚCI WZROSŁY** PODCZAS OSTATNICH 30 LAT
×
MIĘDZY ROKIEM **1980** A **2012** **UDZIAŁ 1% POPULACJI** W CAŁKOWITYM ŚWIATOWYM
BOGACTWIE **WZROSŁ** PRAWIE WE WSZYSTKICH NAJBOGATSZYCH KRAJACH
×
W SAMYCH USA DO **1% NAJBOGATSZYCH OBYWATELI** TRAFIŁO **95% WSZYSTKICH ZYSKÓW**
WYPRACOWANYCH PO KRYZYSIE FINANSOWYM,
A JEDNOCZEŚNIE **ZMNIĘSZYŁ SIĘ DOCHÓD 90% LUDZI**

Źródło: Oxfam 2015

na rosnące nierówności społeczne w różnych krajach, niezależnie od ich położenia geograficznego czy historii, choć oczywiście dynamika tego wzrostu nie jest jednakowa.

Dwa poziomy pomiaru i interpretacji nierówności (narodowy i globalny) najczęściej nie są już rozdzielane w debatach nad procesami gospodarczymi na świecie, zwłaszcza w kontekście ostatniego kryzysu ekonomicznego. W badaniach nad poszukiwaniem blokad kanałów awansu społecznego czy mobilności międzypokoleniowej wskazuje się na dwa rodzaje „kar”: 1) „karę za obywatelstwo”, czyli urodzenie się w kraju należącym do biedniejszej części globu, oraz 2) „karę za rodziców”, czyli dziedziczenie statusu społeczno-ekonomicznego (Milanovic 2011). Razem te dwa rodzaje „kar” tłumaczą 80% nierówności między obywatelami różnych krajów w skali światowej – w samych Stanach Zjedno-

zonych nierówności dochodowe są w 40% konsekwencją kombinacji czterech czynników: miejsce urodzenia, status rodziców, pochodzenie etniczne i wiek (Pistolesi 2009). Odwrotnością „kar” są „premie” – za miejsce urodzenia, za status rodziców, ale również za specyficzne kwalifikacje. Nierówności między poszczególnymi regionami świata wzmacniane są przez swoistą specjalizację – zmiana technologiczna następuje głównie w krajach rozwiniętych. Ale i wewnątrz tych krajów wysoce wyspecjalizowani pracownicy zarabiają coraz więcej, podczas gdy nie wzrastają już pensje osób posiadających proste kwalifikacje.

Ekonomiści porzucili więc klasyczne podejście do interpretacji nierówności jako zjawiska „naturalnego” czy wręcz potrzebnego dla podtrzymania ogólnego wzrostu gospodarczego. Najczęściej przywoływany obecnie argument dotyczący źródeł nierówności to teza

1. MONITOROWANIE I OGRANICZENIE PRAKTYK „OPTYMALIZACJI PODATKOWEJ” I SZTUCZNEGO REJESTROWANIA DZIAŁALNOŚCI W „RAJACH PODATKOWYCH”.
2. USZCZELNIENIE KANAŁÓW WPŁYWÓW WIELKICH FIRM NA PROCESY POLITYCZNE I POLITYKĘ GOSPODARCZĄ.
3. WYMUSZENIE PRZEJRZYSTOŚCI W ZAKRESIE INFORMACJI O LOKALIZACJI DANEJ INWESTYCJI.
4. WPROWADZENIE LUB ULEPSZENIE SYSTEMÓW PROGRESYWNEGO OPODATKOWANIA I WPROWADZENIE NOWYCH FORM OPODATKOWANIA (NP. KAPITAŁU).
5. ZWIĘKSZENIE REGULACJI RYNKÓW W CELU MONITOROWANIA ICH ODDZIAŁYWANIA NA NIERÓWNOŚCI.
6. PRZECIWDZIAŁANIE NIERÓWNOŚCIOM PRZEZ WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z WPŁYWÓW PODATKOWYCH NA ZWIĘKSZENIE BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO, DOSTĘPU DO OCHRONY ZDROWIA, EDUKACJI ITP.
7. PODNIESIENIE ZNACZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO I WARUNKÓW PRACY, ŁĄCZNIE Z PODNIESIENIEM PŁACY MINIMALNEJ.

Źródło: Oxfam 2015

Thomasa Piketty’ego: obecnie obserwowane nierówności powstają, gdy wysokość stopy zwrotu z kapitału przewyższa wysokość stopy wzrostu gospodarczego. Im większa dysproporcja, tym intensywniejsza akumulacja w rękach najbogatszego 1% całej populacji globu (Piketty 2015).

Jakie jest wyjście z takiej sytuacji? Piketty radzi, by przede wszystkim opodatkować kapitał. Dyskusja nad wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych toczy się również w łonie instytucji Unii Europejskiej. Redystrybucji wewnątrz państw narodowych miałyby służyć odpowiednio rozbudowana polityka

społeczną, nastawiona również na tworzenie dobrej jakości miejsc pracy. Na zmniejszenie nierówności w skali globalnej wpływ większy niż pomoc rozwojowa miałyby polityka transparentności podatkowej i walka z tzw. optymalizacją podatkową, postulowana m. in. przez takie organizacje jak Oxfam. Oprócz zmiany w polityce podatkowej Oxfam proponuje program, w którym podkreśla rolę dialogu społecznego i warunków pracy oraz wykorzystanie nowych wpływów podatkowych na zwiększenie bezpieczeństwa socjalnego, podniesienie standardów ochrony zdrowia czy edukacji.

GLOBALNA POLITYKA SPOŁECZNA – KRÓTKI PRZEGLĄD ZAGADNIENÍ

Badania nad polityką społeczną mają wyjątkowo europocentryczny charakter. Jak argumentują Ian Gough i in., objęcie krajów, które nie należą do tradycyjnego obszaru zainteresowań badaczy polityki społecznej, wymaga przejścia od koncepcji reżimów *welfare sta-*

te do koncepcji reżimów *welfare* (dobrobytu) (Gough i Wood 2004). Zwłaszcza to ostatnie określenie wywołało wiele kontrowersji, ponieważ wiele systemów społecznych i gospodarczych globalnego Południa charakteryzuje się niepewnością i brakiem zapewnienia bez-

pieczeństwa (w tym socjalnego) i brakiem formalizacji. Na podstawie analizy 61 krajów, autorzy identyfikują cztery reżimy:

1. **Obecny lub potencjalny reżim *welfare state***. Charakteryzuje się on wysokimi nakładami środków publicznych, jak również wysoką ich skutecznością, jeśli chodzi o rezultaty. Autorzy lokują w tym reżimie Tajlandię, kraje Europy Środkowej (w tym Polskę), Uzbekistan, Algierie, Tunezję, Kenię, Argentynę, Boliwię, Chile i Kolumbię.
2. **Bardziej efektywny nieformalny reżim bezpieczeństwa**. Reżim ten cechują dobre rezultaty polityki publicznej, osiągnane przy użyciu niższych niż średnie wydatków. Do reżimu tego zaliczono część państw Azji Południowo-Wschodniej, Sri Lankę, pozostałe kraje Ameryki Łacińskiej i część państw Bliskiego Wschodu.
3. **Mniej efektywny nieformalny reżim bezpieczeństwa**. Cechami tego reżimu są niskie wydatki na zabezpieczenie społeczne (czy może raczej związane z dobrobytem), jak również niskie poziomy źródła finansowania zagranicznego. W skład tego reżimu wchodzić kraje Południowej Azji i niektóre kraje Afryki Subsaharyjskiej.
4. **Zależny od zewnątrz nieformalny reżim bezpieczeństwa**. Silnie zależny od pomocy i/lub składek od emigrantów, z bardzo słabymi rezultatami. Do tego reżimu zalicza się większość krajów Afryki Subsaharyjskiej.

Co istotne, autorzy podkreślają, że poziom rozwoju gospodarczego nie wpływa bezpośrednio na przynależność państw do dane-

go reżimu. To ważna obserwacja, ponieważ sugeruje ona, że stymulowanie wzrostu gospodarczego nie musi przełożyć się na poziom bezpieczeństwa socjalnego obywateli. Autorzy wskazują raczej na takie czynniki jak poziom gospodarczej i politycznej niezależności, zakres praw człowieka i rządów demokratycznych, wydolność państwa i jego skuteczność regulacyjna, jak również równość płci, jako przyczyniające się do zapewnienia minimalnych standardów socjalnych. Zbiega się to z badaniami, które w koncepcjach zrównoważonego wzrostu, opartego na społecznym zakorzenieniu gospodarki, widzą konieczny czynnik dobrobytu społecznego.

Warto przy tym wspomnieć, że tylko 27% populacji globu ma dostęp do względnie rozwiniętej polityki społecznej, natomiast w przypadku pozostałych 63% dostęp ten jest ograniczony lub nie istnieje w ogóle. Wychodząc z założenia, że prawo do polityki społecznej (zabezpieczenia społecznego) jest niezbywalnym prawem człowieka, ale również argumentując, że istnienie rozbudowanej polityki społecznej, nastawionej na łagodzenie wielu kwestii socjalnych, jest warunkiem koniecznym zrównoważonego wzrostu, Międzynarodowa Organizacja Pracy zaproponowała Rekomendację 202. Rekomendacja ta przedstawia sposoby rozwijania standardów socjalnych i towarzyszących im instytucji w kompleksowy sposób (ILO 2014). Więcej na temat roli MOP w promowaniu międzynarodowych minimalnych standardów pisze Krzysztof Hagemejer w drugiej części niniejszego opracowania.

DOPASOWANIE STRUKTURALNE, ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE I POLITYKA WARUNKOWEJ POMOCY

Tradycyjnie istotną rolę w kształtowaniu polityki społecznej odgrywają organizacje międzynarodowe. Można mówić tutaj o takich organizacjach jak Międzynarodowa Organizacja Pracy, które na swojej agendzie mają bardzo jasno zdefiniowane cele związane z rozwojem włączającej, powszechnej polityki społecznej, poprawą standardów pracy i upowszechnianiem dialogu społecznego. Z drugiej strony organizacje takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy również warunkują i kształtują politykę społeczną, zwłaszcza w krajach, którym oferują pomoc finansową.

W zasadniczym stopniu poglądy tych organizacji na politykę społeczną wynikają z ich oceny roli państwa. Jak podkreśla G. Crawford (2006), ocena ta uległa zasadniczemu przewartościowaniu pod koniec lat 70. ubiegłego wieku, kiedy to zwłaszcza Bank Światowy zaczął orientować się prorynkowo. Do tego czasu Bank wpisywał się w keynesowski standard, w którym zapewnienie odpowiedniego finansowania było postrzegane jako koło zamachowe rozwoju gospodarczego. Dlatego główną rolę Banku Światowego była pomoc państwom w finansowaniu dużych inwestycji infrastrukturalnych. Jednocześnie, zwłaszcza w latach 70., Bank zaangażowany był w realizację strategii „redystrybucji ze wzrostem”, w której rząd był zobowiązany do dostarczania usług publicznych i programów dla osób ubogich. Crawford uważa, że prorynkowy zwrot w tej organizacji należy przypisać zmianom politycznym u dwóch największych udziałowców: Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, w których zwyciężyli konserwatywni politycy. Zwrotowi ideologicznemu towarzyszyła szczególnie silna presja na ujednoczenie podstaw intelektualnych wewnątrz Banku, któ-

ry w swoich zaleceniach (określonych przez J. Williamsona mianem Konsensusu Waszyngtońskiego) przeniósł ciężar z państwa na wolny rynek.

Ponowny, choć powierzchowny, zwrot w ideologii kierującej pracami Banku nastąpił w latach 90., gdy powrócono do zagadnienia wydolności państwa (*state capacity*). Crawford podkreśla, że dwie koncepcje zyskały na znaczeniu w tym kontekście. Po pierwsze chodzi o dobre rządzenia (*good governance*), po drugie zaś o skuteczność państwa (*state effectiveness*). Wbrew oczekiwaniom, powrót do kategorii państwa nie oznaczał kolejnej paradygmatycznej zmiany, a raczej umocnienie *status quo*, tyle że dokonującego się przez redefinicję roli państwa, które ma pełnić rolę służebną wobec czynników rynkowych. Przywoływano w tym przypadku zwłaszcza sukces „azjatyckich tygrysów”, który dokonał się dzięki prorynkowym reformom. Nadal jednak za „dobrą politykę” uważa się polityki wolnorynkowe albo prowzrostowe.

Lata 90. były istotnym punktem zwrotnym zarówno dla Banku Światowego jak i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ponieważ obydwie organizacje umieściły na agendzie swoich działań zwalczanie ubóstwa. Patrząc na to zagadnienie z perspektywy historycznej, można uznać, że z wyjątkiem krótkiego okresu w latach 70. Bank Światowy nie zajmował się poważnie zwalczaniem ubóstwa, ponieważ jego występowanie wiązano raczej z brakiem odpowiednich mechanizmów, które prowadziłyby do efektu skapywania (*trickle-down*). Przyznano przy tym, że istotnym czynnikiem walki z ubóstwem jest uznanie podmiotowości państw – w tym sensie, że tylko one mogą sobie po-

radzić z tym problemem przez wzrost redystrybucji, wydajną administrację i tworzenie odpowiedniej bazy podatkowej (Peet 2009).

Mimo że w ostatnim okresie obydwie organizacje częściowo zrewidowały swoje poglądy na rolę polityki społecznej, nadal w ich agendzie nadrzędną rolę ogrywają stabilność finansów publicznych rozumiana jako brak deficytu budżetowego i walka z zadłużeniem, niski poziom wydatków publicznych i powiązany z nim niski poziom przychodów podatkowych. Ponadto wśród ekspertów związanych z tymi organizacjami silne jest przekonanie (słabo ugruntowane empirycznie), że wysokie obciążenia fiskalne wpływają na wzrost nierejestrowanej działalności i zatrudnienia.

Znajduje to również wyraz w tworzeniu bazy intelektualnej – podkreśla się, że wewnętrzny proces przygotowywania publikacji przebiega względnie gładko w przypadku odniesień do wolnorynkowych idei. W przypadku nieortodoksyjnych punktów widzenia, publikacje są wielokrotnie modyfikowane. Badacze systemu globalnego rządzenia podkreślają, że dzięki tego typu polifonii głosów w Banku Światowym jest możliwe podtrzymywanie jego hegemonicznej pozycji, opartej tak naprawdę na neoliberalnych ideach (Head 2008).

Istnieje wiele dowodów, że polityka dostosowania strukturalnego, powiązana z warunkowym udzielaniem pomocy, przyczyniła się do ograniczania polityki społecznej, złasz-

cza tej o uniwersalnym charakterze, lub też stała się uzasadnieniem dla zupełnego braku rozwoju polityki społecznej w pewnych regionach. Wydaje się, że strategia ta jest przeciwproduktywna, ponieważ przyczynia się nie tylko do pogłębiania się problemów społecznych, ale jest również hamulcem wzrostu tych państw (Vreeland 2007).

Z tej perspektywy organizacją o jeszcze bardziej radykalnej agendzie jest Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Organizacja ta, po zmianach w połowie lat 70. XX wieku, znacznie ograniczyła swój mandat, tym niemniej ponownie zyskała na znaczeniu na początku lat 80. w związku z kryzysami gospodarczymi w Meksyku i Brazylii. O ile nominalnie Fundusz zajmować ma się kwestiami zadłużenia państw członkowskich i dzięki pożyczkom ułatwiać im rozwiązywanie tego problemu, o tyle faktycznie jego działania mają znacznie szerszy zakres. Wynika to zarówno z funkcji nadzoru, jak i z polityki udzielania pomocy w oparciu o wypełnianie pewnych zobowiązań przez pożyczkobiorcę. Funduszowi Walutowemu udało się dzięki tego typu mechanizmom wpływać na wiele ograniczających politykę społeczną reform na całym świecie. Zarazem, pojawiają się głosy, że ostatnie działania, polegające na umorzeniu zadłużenia wobec Funduszu w stosunku do niektórych państw, mogą świadczyć o pewnym przewartościowaniu jego priorytetów.

FINANSOWANIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Dlaczego w biedniejszych regionach świata polityka społeczna występuje w bardzo ograniczonym zakresie? W powszechnej opinii zasadniczą przyczyną jest brak środków finansowych.

W konwencjonalnym ujęciu uważa się, że istnieją cztery podstawowe składowe powiększenia przestrzeni fiskalnej dla celów polityki publicznej, w tym polityki społecznej: zwiększanie pomocy rozwojowej, dodatko-

we pożyczanie, zarówno na rynku krajowym jak i międzynarodowym, poszerzanie bazy podatkowej i zmiana priorytetów wydatków publicznych. Jak podkreśla I. Ortiz, większość tych źródeł finansowania ma charakter międzynarodowy (Ortiz 2009).

Gdzie tkwią rezerwy, których można użyć do rozwoju polityki społecznej? I. Ortiz wskazuje, że konieczna jest globalna redystrybucja z Północy na Południe. Wynika to między innymi ze światowych nierówności w akumulacji bogactwa w procesie globalizacji. Jeśli chcemy zaakceptować globalizację, to taką, która przyczynia się do zwrotu bogactwa większości, nie zaś niewielkiej części populacji.

Oficjalna pomoc rozwojowa ma długą tradycję, sięgającą czasów kolonialnych. W zamierzeniach, opartych na sukcesie Planu Marshalla, zorganizowana pomoc rozwojowa miała wynosić 1% Produktu Narodowego Brutto (PNB) bogatych krajów Północy. Plan ten został zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1960 roku, jednak finansowanie nigdy nie osiągnęło tak wysokiego poziomu. W ubiegłej dekadzie wydatki te nie przekroczyły 0,3% PNB bogatych krajów.

Drugim źródłem finansowym są prywatne przepływy, w tym transfery emigrantów do krajów ojczystych – niektórzy analitycy wskazują, że ich wysokość jest większa niż pomoc. Z drugiej strony, zasadnicza większość transferów trafia do kilku krajów, a ich wkład w finansowanie polityki społecznej jest niewielki.

Jeśli chodzi o zmianę bazy podatkowej, najczęściej przywołuje się różne sposoby opo-

datkowania swobodnie przepływającego kapitału, dóbr luksusowych lub specyficznych towarów – broni, krótkookresowych spekulacji finansowych, biletów lotniczych itp. W ujęciu netto, gdy uwzględni się przepływy związane z zadłużeniem czy inwestycjami prywatno-publicznymi, okazuje się, że przepływy bogactwa odbywają się z Południa na Północ. Jest to odwrócenie trendu z lat 90. Co więcej, badania wskazują, że pomoc rozwojowa w mniej niż jednej trzeciej przeznaczana jest na wydatki budżetowe (co oznacza, że na wydatki społeczne przeznaczają się jej jeszcze mniej), głównie zaś na redukcję długu i budowanie rezerw budżetowych.

Kwestia zadłużenia wydaje się szczególnie istotna w kontekście budowania programów polityki społecznej, ponieważ wiele programów międzynarodowych skupionych jest na najbardziej zadłużonych państwach, które nie posiadają zdolności do wygenerowania zasobów. Stąd postulat, by działaniom pomocowym towarzyszyło oddłużanie tych państw czy też przejęcie przez pożyczkodawcę części odpowiedzialności za niefrasobliwie udzieloną pożyczkę.

Wreszcie, w powyższym kontekście należy po raz kolejny uwzględnić kwestię unikania opodatkowania. Szacuje się, że kraje rozwijające się tracą rocznie ponad 100 miliardów euro – jest to bardzo duża kwota, zwłaszcza w obliczu potrzeb tych krajów. Odprowadzenie podatków w tej wysokości w krajach rozwijających się mogłoby przyczynić się do sfinansowania większości potrzeb tych krajów, jakie sformułowano w Milenijnych Celach Rozwoju.

Krzysztof Hagemejer¹

CZĘŚĆ II: „WE WSPÓŁPRACY WSZYSTKICH KRAJÓW...”: GLOBALNA POLITYKA SPOŁECZNA NA PRZYKŁADZIE DZIAŁALNOŚCI MOP W ZAKRESIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA PRACY JAKO FORUM UZGADNIANIA GLOBALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Historia ostatnich stu lat pokazuje, że globalne konflikty i kryzysy stają się impulsem sprawiającym, że coraz powszechniejsze jest przekonanie, że ubóstwo i nierówności społeczne są niebezpieczne dla pokoju i stabilności. Konflikty i kryzysy często doprowadzają również do międzynarodowych porozumień, ustanawiających nowe lub pogłębiające istniejące powszechne prawa ludzkie i inne międzynarodowe standardy w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej, mające przeciwdziałać dyskryminacji, nierównościami i biedzie.

Wielkim impulsem były tu, na przykład, I wojna światowa i rewolucja bolszewicka. Traktat wersalski powołał do życia w 1919 roku Międzynarodową Organizację Pracy (MOP). Wstęp uchwalonej wówczas konstytucji MOP uzasadnia powołanie organizacji mającej na celu ustanawianie międzynarodowych standardów w zakresie szeroko rozumianych stosunków pracy i warunków pracy w sposób następujący:

[...] pokój powszechny i trwały może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej [...] Zważywszy, że pewne warunki pracy są dla wielkiej liczby ludzi niesprawiedliwe, powodują nędzę i niedostatek, co rodzi niezadowolenie, zagrażające pokojowi i harmonii powszechnej, i zważywszy, że polepszenie powyższych warunków

jest rzeczą pilną, na przykład, o ile dotyczy unormowania godzin pracy, ustalenia maksymalnej długości roboczego dnia i tygodnia, najmu siły roboczej, walki z bezrobociem, zagwarantowania zarobku, zapewniającego warunki przyzwoitego utrzymania, ochrony pracowników na wypadek choroby, w ogóle lub chorób zawodowych, nieszczęśliwych wypadków, spowodowanych pracą, ochrony pracy dzieci, młodzieży i kobiet, ubezpieczenia na wypadek starości i niezdolności do pracy, ochrony interesów pracowników na wychodźstwie, uznania zasady „równej płacy za równą pracę”, uznania zasady wolności zrzeszania się, organizacji wykształcenia zawodowego i technicznego oraz innych temu podobnych środków;

Zważywszy, że nieuwzględnienie przez któryś z narodów istotnie ludzkich warunków pracy stanowi przeszkodę dla wysiłków innych narodów, pragnących polepszenia losu robotników w ich własnych krajach;

Wysokie Układające się Strony, powodowane uczuciem sprawiedliwości i ludzkości, jak również chęcią zapewnienia trwałego pokoju światu, oraz mając na względzie osiągnięcie celów, wymienionych w tym wstępie, zgadzają się na [...] Konstytucję Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Wśród pierwszych konwencji nowo ustanowionej organizacji, uchwalonych jeszcze

¹ Krzysztof Hagemejer, były szef działu polityki zabezpieczenia społecznego Międzynarodowego Biura Pracy Obecnie: ekspert Fundacji ICRA.

tego samego roku, znalazły się konwencje z zakresu zabezpieczenia społecznego: o pomocy bezrobotnym (nr 2) i o ochronie macierzyństwa (nr 3). Powołano organizację po dziś dzień unikalną z dwóch podstawowych powodów: po pierwsze, celem jej działania jest ustalanie międzynarodowych i obowiązujących wszystkie kraje członkowskie norm postępowania w we wszystkich dziedzinach regulujących stosunki i warunki pracy ludzi na całym świecie; po drugie, stworzono organizację w założeniu głęboko demokratyczną: kraje członkowskie nie są reprezentowane jedynie przez ich rządy, każdy kraj reprezentują także przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych. Trójstronny charakter wszystkich organów decyzyjnych organizacji powoduje, że niemożliwe jest podjęcie jakiegokolwiek decyzji, której nie poprzedziłaby co najmniej próba osiągnięcia porozumienia wszystkich trzech stron.

Kluczowym problemem jest zapewnienie tego, by delegaci związków zawodowych i organizacji pracodawców, obecni na posiedzeniach organów MOP (doroczna Międzynarodowa Konferencja Pracy, która uchwała konwencje i zalecenia oraz Rada Administracyjna), rzeczywiście reprezentowali gros pracujących i pracodawców w danym kraju. Na straży reprezentatywności delegacji na Międzynarodową Konferencję Pracy stoi specjalna Komisja Uwierzytelniająca. Wiele jest przypadków, gdy odnosi ona spektakularne sukcesy – jak w 1936 roku, gdy zanegowanie reprezentatywności nazistowskich związków zawodowych doprowadziło do tego, że cała niemiecka delegacja opuściła Genewę w trakcie dorocznej konferencji, co w konsekwencji prowadziło do wystąpienia hitlerowskich Niemiec z MOP. Jednakże, choć przez całe lata powojenne do roku 1989 kwestia nierепrezentatywności związków zawodowych w krajach bloku komunistycznego i brak wolności zrzeszania się w tym bloku była

systematycznie podnoszona przez międzynarodowy ruch wolnych związków zawodowych, nie przeszkodziło to przedstawicielom tych w pełni zależnych od rządzących partii związków uczestniczyć w organach decyzyjnych MOP. Z drugiej strony, w przypadku Polski, konsekwentne stanowisko MOP wobec represji wobec działaczy związkowych, zarówno przed powstaniem „Solidarności” w 1980 roku, a przede wszystkim po wprowadzeniu stanu wojennego w 1981, doprowadziło w końcu do tego, że rząd komunistyczny w Polsce zawiesił swoje członkostwo w MOP.

Odrębny i istotny problem stanowi kwestia reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców w krajach rozwijających się, w których olbrzymia większość ludzi pracuje i podejmuje działalność gospodarczą poza tzw. sektorem formalnym. Istnieje rosnąca presja, by poszerzyć zakres tzw. reprezentatywnych organizacji o organizacje społeczne, które reprezentują pracujących, i organizacje prowadzące działalność gospodarczą w sektorze nieformalnym. Dużym sukcesem było tu, na przykład, uznanie za reprezentatywny związek zawodowych organizacji SEWA – indyjskiego stowarzyszenia kobiet pracujących na rachunek własny.

II wojna światowa i kolejne dowody na to, do czego doprowadzić może świat nędza, niesprawiedliwość i wywołany nimi gniew społeczny, dały kolejny impuls dla rozwoju współpracy międzynarodowej w tworzeniu globalnej polityki społecznej. Jeszcze w trakcie wojny, w 1941 roku, Międzynarodowa Konferencja Pracy w pełni poparła Kartę Atlantycką, dokument podpisany przez prezydenta Roosevelta i premiera Churchilla na pokładzie okrętu Księża Walii. Karta przedstawia osiem wspólnych zasad polityki państwowej, na których opierają się „nadzieje na lepszą przyszłość dla całego świata”. Zasada

piąta mówi, że: „sygnatariusze dążą do ustalenia jak najdalej idącej współpracy pomiędzy wszystkimi narodami na polu gospodarczym, by zapewnić wszystkim lepsze standardy w zakresie stosunków warunków pracy, rozwój ekonomiczny oraz bezpieczeństwo społeczne”.

Międzynarodowa Konferencja Pracy, która odbyła się w 1944 roku w Filadelfii, w uchwalonych dokumentach bezpośrednio nawiązuje do powyższych uzgodnień Karty Atlantycznej. Jej postanowienia w zakresie polityki społecznej ukształtowały z kolei w znacznym stopniu wcześniej zakończone w Wielkiej Brytanii prace nad tzw. planem Beveridge’a, który zrealizowano po wojnie, wprowadzając powszechny, kompleksowy system zabezpieczenia społecznego. Konferencja przede wszystkim uchwaliła Deklarację dotyczącą zamierzeń i celów Międzynarodowej Organizacji Pracy (tzw. Deklarację Filadelfijską), która stała się częścią Konstytucji MOP i jest nią do dziś.

W deklaracji tej potwierdzono na nowo podstawowe zasady Organizacji, a w szczególności że:

praca nie jest towarem; wolność wypowiedzenia i zrzeszania się jest warunkiem nieodzownym trwałego postępu; ubóstwo, gdziekolwiek na świecie istnieje, stanowi niebezpieczeństwo dla dobrobytu wszystkich; walkę z niedostatkiem należy prowadzić z niestrudzoną energią w tonie każdego narodu oraz wysiłkiem międzynarodowym stałym i uzgodnionym, w którym przedstawiciele pracowników i pracodawców, współpracując na stopie równości z przedstawicielami rządów, biorą udział w wolnych dyskusjach i w decyzjach o charakterze demokratycznym celem dążenia do dobra powszechnego.

Deklaracja stwierdza też, że

wszystkie istoty ludzkie, bez różnicy rasy, wierzenia lub płci mają prawo dążyć do swe-

go postępu materialnego i rozwoju umysłowego w warunkach wolności i godności, bezpieczeństwa gospodarczego i z równymi widokami powodzenia [...] Urzeczywistnienie warunków, jakie by pozwoliły osiągnąć te wyniki, winno stanowić główny cel wszelkiej polityki narodowej i międzynarodowej a wszystkie programy działania i środki, powzięte na płaszczyźnie narodowej i międzynarodowej, a zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej i finansowej, należy oceniać z tego punktu widzenia i przyjmować tylko w tej mierze, w jakiej wydaje się, iż mogą one sprzyjać spełnieniu tego podstawowego zadania, a nie hamować go.

Deklaracja dała też mandat Międzynarodowej Organizacji Pracy do badania i oceny – z punktu widzenia tego, czy sprzyjają realizacji jej powyżej opisanego podstawowego zadania – wszystkich podejmowanych przez kraje członkowskie i w skali międzynarodowej polityk gospodarczych i finansowych oraz przeznaczonych na nie środków. Niestety, podczas gdy jeszcze w latach 60. i 70. ten mandat do oceny krajowych i globalnych polityk gospodarczych z punktu widzenia realizacji celów polityki społecznej i realizacji międzynarodowych standardów pracy był w pewnym stopniu realizowany (wystarczy popatrzeć na publikacje MOP z tego okresu i liczbę nazwisk późniejszych laureatów nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, jacy pracowali lub współpracowali wówczas z sekretariatem MOP), w późniejszym okresie dominacja instytucji zrodzonych na konferencji w Bretton Woods nie tylko nie pozwalała MOP tego mandatu realizować, ale popadł on po prostu w znaczny stopień zapomnienia. Dopiero w Wielkim Kryzysie po roku 2008 nastąpił w pewnym zakresie i na pewien czas powrót MOP do realizowania mandatu nadanego jej w roku 1944 – Dyrektor Generalny MOP stał stałym uczestnikiem spotkań grupy G20, doszło także do bezprecedensowej – choć krót-

kotrwałej – współpracy pomiędzy MOP i IMF w poszukiwaniu wyjść z globalnego kryzysu.

Obok innych środków do realizacji podstawowych celów Organizacji, które Deklaracja wymienia, uznaje ona, że Międzynarodowa Organizacja Pracy ma obowiązek „popierania,

wśród różnych narodów świata, programów zapewniających realizowanie: [...] upowszechnienia programów zabezpieczenia społecznego celem zapewnienia podstawowego dochodu wszystkim, w potrzebie, jako też powszechnego dostępu do usług medycznych”.

GLOBALNA POLITYKA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I STANDARDY MOP

Na tej samej konferencji w 1944 roku uchwalono dwa fundamentalne (i aktualne do dziś) zalecenia MOP: nr 67 o bezpieczeństwie dochodowym i nr 69 o opiece medycznej. Na tej podstawie przyjęto w 1952 roku Konwencję nr 102 MOP o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Konwencja ta jest po dziś dzień na całym świecie punktem odniesienia w budowie i funkcjonowaniu systemów zabezpieczenia społecznego: definiuje je i wprowadza podstawowe zasady, którym powinny sprostać. Konwencja nr 102 (lub prawie identyczny Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego) została ratyfikowana przez prawie wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, w tym, kilka lat temu, przez Polskę.

Począwszy od przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, na skutek tzw. konsensu waszyngtońskiego (określającego stanowisko międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy), z różnych stron pojawiła się krytyka państwa opiekuńczego oraz dążenia do ograniczenia jego zakresu, sprowadzenia go znów do roli zestawu programów dla ubogich. Konsensus waszyngtoński podporządkowuje politykę gospodarczą i społeczną wąskiemu celowi niskiej inflacji i dyscypliny fiskalnej, promuje prywatyzację, liberalizację i deregulację. Zaprzecza on idei wspomnianej wcześniej deklaracji filadelfijskiej, która podporządkowuje politykę gospodarczą wielkiemu celowi społecznemu.

Wykorzystuje się tu napięcia, które pojawią się w przyszłości z powodu starzenia się społeczeństw. Tyle że z nimi można sobie poradzić, choć bez wątplenia wymagać to będzie reform systemów zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim rozsądnego przesuwania wieku, w którym ludzie udają się na emeryturę. Mimo to szermuje się hasłami „kryzysu” zabezpieczenia społecznego, co ma być uzasadnieniem dla radykalnych cięć istniejących wydatków społecznych. Tymczasem kryzys jest gdzie indziej. Kryzys prawdziwy polega na tym, że w ślad za globalizacją gospodarki światowej nie następuje globalizacja polityki gospodarczej i społecznej w celu przeciwdziałania narastającym nierównościom w skali globalnej, które coraz bardziej grożą równie globalnym konfliktem między Południem i Północą. Wydaje się, że zdają sobie z tego sprawę przedstawiciele krajów członkowskich MOP-u, którzy w uchwalonej w 2008 roku deklaracji *Sprawiedliwość społeczna na rzecz godziwej globalizacji* powołali się na słowa Deklaracji Filadelfijskiej o wyższości celów społecznych i wezwali rządy do wspierania budowy pełnych systemów zabezpieczenia społecznego na świecie – jako że tak naprawdę dziś niespełna jedna czwarta ludności świata ma do nich dostęp.

Wielki Kryzys dobitnie przypomniał nieco zapomnianą lekcję z lat 30.: w porze załamania gospodarczego systemy takie działają jako

automatyczne stabilizatory gospodarki i jako stabilizatory społeczne. W 2009 roku MOP uchwaliła kolejną deklarację na rzecz Globalnego paktu o miejscach pracy, w której wzywa do tego, by zatrudnienie postawić w centrum polityki gospodarczej i społecznej, wzywa też ponownie do wzmacniania systemów zabezpieczenia społecznego. Ale kraje reprezentowane są w MOP przez ministrów pracy, pracodawców i związki zawodowe – nie przez ministrów finansów, którzy chętniej spoglądają z perspektywy Waszyngtonu niż Genewy.

Sprawami roli zarówno zatrudnienia, jak i zabezpieczenia społecznego zajął się też w 2009 roku także Komitet Pomocy Rozwojowej OECD. Na wiosnę 2009 przyjął on stanowisko w sprawie roli polityk zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w kreowaniu wzrostu gospodarczego sprzyjającego eliminacji ubóstwa².

Stanowisko Komitetu OECD kończą wnioski co do charakteru pomocy krajów członkowskich tej organizacji w omawianych dziedzinach. W dziedzinie zabezpieczenia społecznego adekwatna, długoterminowa i przewidywalna finansowa pomoc rozwojowa powinna pomagać rządów budować programy zabezpieczenia społecznego i tworzyć warunki ich politycznej i finansowej trwałości w ramach strategii i programów definiowanych przez kraje otrzymujące pomoc.

W kwietniu 2009 roku Koordynacyjna Rada Dyrektorów Wykonawczych wszystkich agend ONZ przyjęła szereg inicjatyw, mających na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu w krajach rozwijających się. Na wniosek Dyrektora Generalnego Międzynarodowego Biura Pracy (wniesiony wspólnie ze Światową Organizacją Zdrowia) jedną z przyjętych

inicjatyw jest inicjatywa w sprawie Absolutnego Minimum Zabezpieczenia Społecznego (*Social Protection Floor Initiative*)³.

Ponieważ inicjatywa zjednoczyła wszystkie agendy ONZ, przyjęta definicja minimum zabezpieczenia społecznego jest bardzo szeroka i wykracza dość znacznie poza to, jak na ogół definiuje się zabezpieczenie społeczne. Obejmuje ona:

- podstawowe usługi społeczne – zagwarantowana podaż, ciągłość i dostęp do takich publicznych usług społecznych jak usługi wodno-kanalizacyjne, zdrowotne, oświaty i zorientowanej na rodzinę pomocy ze strony opieki społecznej;
- transfery społeczne – gwarancje dostępności, w razie potrzeby, zwłaszcza dla ubogich i zagrożonych ubóstwem, podstawowego zestawu transferów społecznych pieniężnych i w naturze, zapewniających zarówno bezpieczeństwo w zakresie wyżywienia oraz minimalnego bezpieczeństwa dochodowego jak i dostęp do podstawowych usług, zwłaszcza oświaty i opieki zdrowotnej.

W czerwcu 2011 roku odbyła się jubileuszowa setna sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy. Przedmiotem jej obrad była ocena stopnia realizacji jednego z podstawowych celów Międzynarodowej organizacji Pracy, którym jest zapewnienie wszystkim w potrzebie niezbędnego zabezpieczenia społecznego. Przygotowaniu dyskusji nad stanem zabezpieczenia społecznego służyła m.in. specjalna ankieta rozesłana do wszystkich krajów członkowskich MOP. Miała ona na celu dokonanie przeglądu stanu zabezpieczenia społecznego z punktu widzenia wy-

² Development Co-Operation Directorate, Development Assistance Committee: Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection. Policy Statement. DAC High Level Meeting, 27 and 28 May 2009.

³ Por: *The Social Protection Floor. A joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Co-ordination on the Social Protection Floor*, International Labour Office (ILO), World Health Organisation (WHO) Geneva, October 2009, <http://www.un.org/ga/second/64/socialprotection.pdf>

mogów zawartych w czterech wybranych instrumentach MOP: Konwencji nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego, Konwencji nr 168 dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, Zalecenia nr 67 dotyczącego bezpieczeństwa dochodowego oraz Zalecenia nr 69 dotyczącego opieki medycznej.

Konferencja stwierdziła, że po kilkudziesięciu latach obowiązywania tych standardów faktyczny dostęp do pełnego systemu zabezpieczenia społecznego ma nie więcej niż 20 procent ludności świata.

Podczas gdy w większości krajów europejskich i w wielu nieeuropejskich krajach rozwiniętych gospodarczo większość mieszkańców jest objęta różnorodnymi formami ubezpieczeń społecznych i kraje te przeznaczają przeciętnie blisko 1/5 produktu krajowego brutto na różne formy zabezpieczenia społecznego, w krajach rozwijających się, zwłaszcza tych o niskim poziomie dochodów, często tylko niewielka część ludności jest objęta niektórymi programami zabezpieczenia społecznego, a wydatki na te cele stanowią niekiedy tylko kilka procent produktu krajowego brutto (w większości przeznaczane na finansowanie publicznej opieki zdrowotnej, a nie na pieniądze świadczenia społeczne).

Większość istniejących na świecie, wspomnianych powyżej, programów zabezpieczenia społecznego to programy zorganizowane w formie ubezpieczeń społecznych: uprawnienia do świadczeń mają w ich ramach ci tylko, którzy płacą przez wymagany okres składki (lub w imieniu których takie składki są płacone przez pracodawców). Ubezpieczeniami społecznymi efektywnie objęci są w większości tylko ci, którzy są formalnie zatrudnieni w ramach takiej czy innej umowy o pracę (mają formalny

status pracownika najemnego) – znacznie trudniej objąć takimi ubezpieczeniami pracujących na rachunek własny, zwłaszcza tych w tradycyjnym, w znacznej mierze nietowarowym, rolnictwie. Z definicji jest to raczej niemożliwe, jeśli chodzi o tych, którzy pracują w sektorze nieformalnym.

Jednakże, pracownicy najemni to jedynie 47% wszystkich zatrudnionych w świecie: blisko 85% w krajach rozwiniętych, lecz tylko 20% w Afryce czy Azji Południowej⁴. A w dodatku wielu z nich pracuje w sektorze nieformalnym.

Wyjaśnia to w pewnym stopniu, dlaczego tak stosunkowo niewielka część ludności świata ma dostęp do zabezpieczenia społecznego i to tylko jedynie w pewnym stopniu, choć jak wiadomo zabezpieczenie społeczne może być zapewnione nie tylko przez ubezpieczenia społeczne. Zalecenia nr 67 i nr 69 MOP z 1944 roku mówią wyraźnie, że ci, którzy nie są objęci ubezpieczeniami społecznymi, powinni mieć zapewniony w potrzebie również dostęp do opieki medycznej i do świadczeń finansowanej z podatków pomocy społecznej.

Tymczasem finansowane z podatków świadczenia społeczne – powszechne, adresowane do specyficznych grup, czy też adresowane do najuboższych świadczenia o charakterze pomocy społecznej to, przynajmniej do niedawna, rozwinięta w najmniejszym stopniu sfera zabezpieczenia społecznego w krajach rozwijających się.

Dostęp do zabezpieczenia społecznego to, w myśl przyjętego przez konferencję dokumentu, nie tylko prawo człowieka, lecz także konieczność ekonomiczna i społeczna. Zrównoważone finansowo systemy zabezpieczenia społecznego są kluczowe dla zapewnienia wzrostu gospodarczego, łączyąc efektywność ze sprawliwym uczestnictwem w jego owocach. Zabezpieczenie społeczne

⁴ Por. *World Social Security Report 2010-11*, rozdz. 2.

i inne elementy programu godziwej pracy (produktywne zatrudnienie, prawa regulujące jego warunki oraz dialog społeczny) są nierozłączne, wzajemnie powiązane i wzajemnie się wspierające w osiągnięciu celów sprawiedliwości społecznej i uczciwej globalizacji.

Potrzebna jest więc nowa strategia budowania systemów zabezpieczenia społecznego w krajach rozwijających się, zwłaszcza tych najbardziej potrzebujących. Strategia ta ma dwa wymiary: jej wymiar poziomy skupia się na tym, by docierać do wszystkich w zakresie najpilniejszych potrzeb wymagających interwencji zabezpieczenia społecznego. Jej wymiar pionowy to stopniowe rozbudowywanie systemu tak, by co najmniej osiągnął pełny zakres i poziom świadczeń przewidywany w Konwencji 102 czy w konwencjach „trzeciej generacji”.

Realizacji poziomego wymiaru strategii stopniowego zapewniania wszystkim w potrzebie dostępu do zabezpieczenia społecznego ma służyć ustanowienie absolutnego minimum zabezpieczenia społecznego (*social protection floor*). To minimum powinno obejmować co najmniej cztery grupy gwarancji (realizowanych przez różnego rodzaju świadczenia):

- gwarancja dostępności niezbędnych usług opieki zdrowotnej zapewnianej przez kombinacje świadczeń publicznej służby zdrowia i ubezpieczeń zdrowotnych;
- gwarancja minimum bezpieczeństwa dochodowego dla dzieci zapewniana przez świadczenia pieniężne i w naturze, przeciwdziałające pracy dzieci i zapewniające dostęp do oświaty;
- gwarancja minimum bezpieczeństwa dochodowego dla bezrobotnych i pracujących ubogich zapewniana przez kombinacje świadczeń pieniężnych, publicznych gwarancji zatrudnienia i pomocy w zwiększaniu szans na zatrudnienie;
- gwarancja minimum bezpieczeństwa dochodowego dla osób starszych i niepełnosprawnych zapewniana przez podstawowe emerytury i renty.

W następstwie uchwały Międzynarodowej Konferencji Pracy przyjętej w 2011 roku, kolejna konferencja w roku 2012 uzgodniła i uchwaliła w jednomyślnym głosowaniu nowy międzynarodowy standard pracy, zalecenie nr 202 dotyczące absolutnych krajowych minimalnych poziomów zabezpieczenia społecznego (*national social protection floors*).

ZALECENIE MOP NR 202 I PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Celem zalecenia jest dostarczenie wskazówek dla krajów członkowskich w zakresie tego, jak sprawić, by pewien zestaw gwarancji zabezpieczenia społecznego (*social protection floors*) stał się podstawowym elementem ich systemów zabezpieczenia społecznego, oraz by krajowe strategie rozwoju zapewniały, z jednej strony, osiągnięcie i utrzymanie tego zestawu gwarancji podstawowych, a zarazem, z drugiej, dążyły do zapewnienia jak

największej liczbie mieszkańców wyższych poziomów zabezpieczenia zgodnego co najmniej z istniejącymi konwencjami MOP.

Social protection floor to definiowany przez każdy kraj zestaw minimalnych gwarancji dostarczających zabezpieczenia społecznego na poziomie umożliwiającym zapobieganie lub przynajmniej łagodzenie ubóstwa, wykluczenia społecznego i zmniejszenie podatności na skutki ryzyk społecznych i ekonomicznych.

Zalecenie wprowadza też katalog zasad podstawowych, którymi kierować powinna się polityka zabezpieczenia społecznego (nie tylko w odniesieniu do podstawowych gwarancji). Choć wiele tych zasad skodyfikowanych zostało już przez wcześniejsze standardy MOP, to jednak w postaci tak jasno sprecyzowanej i tak pełnej pojawiają się one po raz pierwszy.

Tak więc zalecenie, dając państwu pełną odpowiedzialność za wprowadzanie w życie jego postanowień, nakazuje stosowanie się m.in. do następujących zasad:

- zabezpieczenie społeczne powinno mieć charakter powszechny i kierować się solidarnością społeczną;
- uprawnienia do poszczególnych świadczeń powinny być definiowane przez prawo;
- świadczenia powinny być adekwatne i przewidywalne;
- zasady przyznawania świadczeń powinny respektować prawa i godność objętych zabezpieczeniem, sprzyjać inkluzji społecznej, nie powinny nikogo dyskryminować, m.in. zapewniać równe traktowanie płci, ale jednocześnie brać pod uwagę szczególne potrzeby.

Zasady te z europejskiej perspektywy mogą się wydawać oczywiste, jednak dotychczasowa praktyka programów wprowadzanych w wielu krajach rozwijających się często odbiega od powyższych zasad: wiele z tych programów to albo programy pilotażowe, których głównym celem jest badanie ich skutków gospodarczych i społecznych bardziej niż dostarczenie zabezpieczenia społecznego, albo też programy zaplanowane na ograniczony czas, w których nie prawo, lecz wewnętrzne ustalenia regulują uprawnienia do świadczeń. Prawa i godność faktycznych i potencjalnych beneficjentów świadczeń też często nie są

w pełni respektowane przez stosowane procedury adresowania świadczeń.

Interesująca jest historia wprowadzenia poszanowania dla godności świadczeniobiorców jako jednej z zasad przewodnich zalecenia nr 202. Choć wstępny projekt tekstu zalecenia przygotowany przez sekretariat MOP mówił o tym, że poziom bezpieczeństwa dochodowego zapewniany przez podstawowe gwarancje powinien pozwalać na życie w godności, respektowanie godności przez procedury ustalania uprawnień do świadczeń i we wszystkich innych wymiarach polityki zabezpieczenia społecznego nie było *explicitie* wymienione jako jedna z zasad przewodnich. Ten wstępny projekt został na początku marca 2012 roku przedstawiony m.in. na seminarium w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu w Oxfordzie, poświęconemu finalizowanemu tam projektowi badającemu w siedmiu krajach o różnym poziomie rozwoju związku między stygmatyzowaniem czy też „zawstydzaniem” przez zamożniejszą część społeczeństw ludzi ubogich, wykluczeniem społecznym i skutecznością programów walki z ubóstwem. Kierujący tym projektem badawczym prof. Robert Walker oraz, uczestnicząca też w seminarium, Magdalena Sepulveda, specjalny sprawozdawca ONZ do spraw skrajnego ubóstwa i praw człowieka, podjęli starania na rzecz wprowadzenia do zalecenia kwestii poszanowania dla godności. W ich efekcie w czerwcu na konferencji MOP w 2012 roku odpowiednie poprawki do projektu tekstu zalecenia zgłosiły zgodnie zarówno rządy krajów członkowskich Unii Europejskiej jak i cała grupa przedstawicieli związków zawodowych uczestniczących w konferencji. Poprawka została przyjęta.

Zalecenie zachęca tu kraje członkowskie MOP, by zdefiniowane przez każdy kraj podstawowe gwarancje zostały ustanowione jak najszybciej to możliwe. Powinny one zapewniać,

że w cyklu życia każdy w potrzebie będzie miał zapewniony dostęp do niezbędnej opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa dochodowego. Krajowo zdefiniowane gwarancje powinny zapewniać co najmniej:

- dostępność niezbędnego zakresu usług opieki zdrowotnej;
- minimum bezpieczeństwa dochodowego dla dzieci;
- minimum bezpieczeństwa dochodowego dla bezrobotnych i niemogących pracować z powodu choroby, inwalidztwa, macierzyństwa itp.;
- minimum bezpieczeństwa dochodowego dla osób starszych.

Zalecenie (par. 7) mówi, że „gwarancje te powinny przysługiwać co najmniej wszystkim mieszkańcom kraju i wszystkim dzieciom – w zgodzie ze zobowiązaniami międzynarodowymi kraju oraz prawem krajowym”. Ten nie całkiem przejrzysty zapis jest kompromisowym wynikiem trudnej dyskusji dotyczącej tego, na ile podstawowymi gwarancjami mają być objęci imigranci o różnym statusie prawnym, a także uchodźcy. Sformułowanie „wszystkie dzieci” wyraża intencję, by wszystkie dzieci znajdujące się na terenie będącym w gestii rządu danego kraju były objęte podstawowymi gwarancjami zabezpieczenia społecznego, bez względu na ich status prawny.

Zalecane jest, by podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego były definiowane przez prawo. Jednocześnie sposoby, instytucje, mechanizmy i typy konkretnych świadczeń, poprzez które gwarancje te są realizowane, każdy kraj może wybrać zgodnie ze swymi preferencjami, okolicznościami i środkami.

Definiowanie pożądanego poziomu gwarancji zalecenie zostawia poszczególnym krajom, jednak wymaga m.in. tego, by poziom ten zapewniał, że konsekwencje finansowe konieczności korzystania z opieki medycznej nie

będą zwiększały ryzyka ubóstwa, a minimalne gwarancje dochodowe będą pozwalały na życie w godności.

Finansowanie powinno pochodzić ze środków krajowych, ale kraje niemające wystarczających możliwości gospodarczych i fiskalnych mogą liczyć na międzynarodową współpracę i wsparcie ich własnych wysiłków. Jak wspomniałem wcześniej, zapis ten rozczarował niektórych zwolenników globalnej i solidarnej polityki społecznej. Zabrakło, ich zdaniem, elementu zobowiązującego społeczność międzynarodową do trwałego zwiększenia skali udzielanej pomocy na rzecz rozwoju zabezpieczenia społecznego w krajach najuboższych. Jednakże krytyka ta zdaje się nie rozumieć charakteru konwencji i zaleceń MOP, które zawsze odnoszą się do regulacji i instytucji krajowych. Wezwania do większego i bardziej systematycznego udziału społeczności międzynarodowej w finansowaniu podstawowych gwarancji zabezpieczenia społecznego można natomiast znaleźć zarówno w raporcie grupy ekspertów pod kierunkiem Michelle Bachelet, jak i w apelu specjalnych sprawozdawców ONZ do spraw praw człowieka, skrajnego ubóstwa i prawa do bezpieczeństwa żywnościowego, wzywającym do ustanowienia globalnego funduszu wspomagania zabezpieczenia społecznego w krajach najuboższych.

W każdym kraju gwarancje podstawowe powinny być trwałym elementem całego systemu zabezpieczenia społecznego. Kraje, które jeszcze tego nie osiągnęły, powinny przyjąć za priorytet jak najszybsze zagwarantowanie podstawowego zabezpieczenia społecznego wszystkim tym, którzy tego potrzebują. Wszystkie kraje powinny jednocześnie dążyć do zapewnienia, w miarę ich możliwości, jak największej liczbie osób wyższego i lepszego zabezpieczenia społecznego, co najmniej na poziomie wymaganym przez konwencję nr 102 i inne konwencje MOP w tym zakresie. Zaleca się też krajom członkowskim rozwa-

zenie ratyfikacji tych konwencji tak wcześnie, jak to będzie możliwe.

Krajom członkowskim rekomenduje się również regularne monitorowanie ich systemów zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza w zakresie realizacji gwarancji podstawowych. Podkreśla się konieczność stworzenia niezbędnych dla realizacji tego celu baz danych statystycznych (postulat o tyle istotny, że dostępność danych pozwalających na ocenę skuteczności systemów zabezpieczenia społecznego pozostawia wiele do życzenia nie tylko w krajach rozwijających się). W tej kwestii zalecenie zwraca też uwagę na konieczność ochrony prywatności osób, których dane są gromadzone. Ten zgłoszony w trakcie obrad nad tekstem przez delegację Stanów Zjednoczonych postulat jest niezwykle istotny, ponieważ w wielu krajach tworzone są ujednoczone rejestry otrzymujących pomoc z różnych rodzajów programów społecznych, bez większej troski o to, by dostęp do tych rejestrów był ograniczany celem ochrony prywatności objętym nimi osób.

Intencją zalecenia jest uzupełnienie luk w istniejących standardach, przede wszystkim z punktu widzenia wzmocnienia ochrony najuboższych i nadania tej ochronie znaczenia priorytetowego. Istnieje jednak niebezpieczeństwo pojawiania się interpretacji zalecenia jako dającego przyzwolenie lub sankcjonującego redukcję poziomu zabezpieczenia społecznego poniżej obowiązujących standardów, takich jak konwencja 102, która przecież dotyczy „minimalnych” norm zabezpieczenia społecznego. Wiele z ostatecznie przyjętych zapisów zalecenia ma na celu obawy takie rozwiązać. Można też pokazać, że zalecenie wręcz wzmacnia i uzupełnia niektóre zapisy konwencji 102, a nie je osłabia. Na przykład, konwencja no 102 przyjmuje dla wielu świadczeń ich minimalny pułap na poziomie 40 procent wynagrodzenia. Dla osób o niskich zarobkach, bliskich minimalne-

go wynagrodzenia to – na przykład w większości w krajów Unii Europejskiej – poziom znajdujący się znacznie poniżej względnej granicy ubóstwa. Taki poziom minimalnych świadczeń nie spełniłby jednak wymogów nowego zalecenia nr 202, które wymaga, by minimalne gwarancje dochodowe ustalone były na poziomie przeciwdziałającym ubóstwu i pozwalającym na godne życie.

Zalecenie ma przede wszystkim fundamentalne znaczenie dla krajów rozwijających się. Dostarcza bowiem dodatkowych argumentów wszystkim tym w tych krajach, którzy podejmują tam starania na rzecz rozwoju systemów zabezpieczenia społecznego. Główne wyzwania w tych krajach mają nie tylko charakter gospodarczy (tworzenie tzw. przestrzeni fiskalnej – *fiscal space*), ale także polityczny (tworzenie przestrzeni dla politycznego poparcia dla tego nurtu polityki społecznej – *policy space*, a w konsekwencji woli politycznej dla tego kierunku alokacji dostępnych środków). Obok barier wewnętrznych (ograniczonosc środków i braku wsparcia dla redystrybucji, zwłaszcza wśród elit politycznych) istnieją też bariery zewnętrzne (presje instytucji i rynków finansowych).

Przyjęcie zalecenia nr 202 ewidentnie zainspirowało inne organizacje międzynarodowe do podjęcia działań na rzecz poszerzenia dostępności zabezpieczenia społecznego. W 2012 roku Bank Światowy opublikował nową strategię zabezpieczenia społecznego, która w wielu wymiarach zbliża stanowisko tej organizacji do stanowiska Międzynarodowej Organizacji Pracy i takich agend ONZ jak UNICEF i FAO. Podjęta też została bezprecedensowa współpraca w niektórych krajach (np. w Mozambiku) pomiędzy Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Międzynarodową Organizacją Pracy, mająca na celu identyfikację przestrzeni fiskalnej, która pozwoliłaby rządcom tych krajów rozbudować system podstawowych gwarancji zabezpie-

czenia społecznego. Grupa G20 wezwała Bank Światowy i MOP do lepszej koordynacji działań w zakresie upowszechniania dostępu do zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi na to wezwanie od lipca 2012 roku istnieje Międzyagencyjna Rada ds. Współpracy w Dziedzinie Zabezpieczenia Społecznego (*Social Protection Inter-agency Collaboration Board*)⁵.

Niebawem w 2015 roku rozstrzygnie się globalna debata dotyczących nowych globalnych celów zrównoważonego rozwoju. Nikt nie ma już wątpliwości – po doświadczeniach z realizacją milenijnych celów rozwoju – że dostęp do zabezpieczenia społecznego jest jednym z warunków osiągnięcia m.in. takich celów jak zmniejszanie ubóstwa, zmniejszanie umieralności wśród dzieci czy upowszechnianie edukacji. Jedną z dyskutowanych kwestii jest natomiast to, czy powszechny dostęp do zabezpieczenia społecznego nie powinien być także jednym z celów zrównoważonego rozwoju.

Globalna polityka społeczna, realizowana przez współpracę międzynarodową w dziedzinie pomocy rozwojowej i ustanawianie międzynarodowych standardów takich jak Zalecenie MOP nr 102, jest istotna. Jak zwykle jednak to, czy te standardy zostaną w poszczególnych krajach wdrożone w życie, a globalnie ustalone cele rozwojowe zrealizowane, zależy przede wszystkim od tego, czy ludzie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w poszczególnych krajach stworzą skuteczny ruch wspomagający, a gdy trzeba wymuszający, realizację tych globalnych standardów i celów zgodnie z lokalnymi społecznymi priorytetami. Globalna polityka społeczna istnieje przede wszystkim po to, by dostarczyć silnych argumentów, aby nawet najbardziej skorumpowane społeczeństwa mogły stworzyć przestrzeń fiskalną umożliwiającą realizację celów społecznych.

⁵ Dotychczas Rada miała sześć spotkań, a informacje o przebiegu jej spotkań uzyskać można na: <http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>.

Bibliografia

- Crawford, Gordon. 2006. *The World Bank and good governance: rethinking the state or consolidating neo-liberalism?* W: *The IMF, World Bank and Policy Reform*. pod. red. A. Paloni i M. Zanardi, London: Routledge.
- Gough, Iain, Geof Wood i in. 2004. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge. New York: Cambridge University Press.
- Head, John W. 2008. *Losing the Global Development War. A Contemporary Critique of the IMF, the World Bank, and the WTO*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- ILO. 2014. *World Social Security Report 2014/2015*. Geneva: International Labour Office.
- Ortiz, Isabel. 2009. *Financing for Development: International Redistribution. Financing Social Policy. Mobilizing Resources for Social Development*. K. Hujo i S. McClanahan, Houndmills, Basingstoke, Unrisd: Palgrave.
- Vreeland, James Raymond. 2007. *The International Monetary Fund: politics of conditional lending*. London: Routledge.
- Milanovic, Branko. 2011. *Global income inequality: the past two centuries and its implications for 21st century*. Wykład na Uniwersytecie Barcelońskim.
- Oxfam. 2015. *Even it up. Time to end extreme inequality*. London: Oxfam.
- Peet, Richard. 2009. *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. London: Zed Books.
- Piketty, Thomas. 2015. *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Pistolesi, Nicolas. 2009. *Inequality of opportunity in the land of opportunities, 1968–2001*. „The Journal of Economic Inequality”, 7(4) s. 411–433.
- UN. 2013. *World Population Prospects. The 2012 Revision. Highlights and Advance Tables*. New York: United Nations.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2015 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2015

ISBN 978-83-64062-10-0

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin
Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".